Die Grundlagen des Internationalen Statuts von Danzig

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde der Juristischen Fakultät der Friedrich-Wilhelm-Universität zu Berlin

vorgelegt von

Herbert Matschke

Tag der Promotion:
8. II. 1935.

1936

Verlag von Georg Stilke · Berlin

333

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen Eltern

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41544314_0099

Inhaltsübersicht.

Seite

1. Kapitel: Der Versailler Vertrag 7

1. Teil: Vorgeschichte des Abschnitts 11 Teil III des Versailler Vertrags 7

2. Teil: Die Bestimmungen des Versailler Vertrags über Danzig 18

I. Das Inkrafttreten dieser Bestimmungen 18

II. Die Abtretung des Danziger Gebiets an die alliierten und assoziierten Hauptmächte 19

III. Die Verpflichtungen der alliierten und assoziierten Hauptmächte 23

1. Die Errichtung der Freien Stadt 23

2. Die Verhandlung eines Danzig-polnischen Vertrags 27

a) Die vorgesehenen Gegenstände dieses Vertrages (Art. 104 Vers. Vertr.) 27

b) Bedeutung und Tragweite des Artikels 104 des Versailler Vertrages 28

2. Kapitel: Die Errichtung der Freien Stadt 35

1. Teil: Geschichtliche Vorgänge 35

2. Teil: Rechtliche Bedeutung der Errichtungsentscheidung der Botschafterkonferenz 36

3. Kapitel: Danzigs Beziehungen zum Völkerbund 42

1. Teil: Die Ausarbeitung der Danziger Verfassung und ihre Garantie durch den Völkerbund 42

I. Der Hohe Kommissar und die Ausarbeitung der Verfassung 42

II. Die Garantie der Verfassung 48

2. Teil: Die Protektion der Freien Stadt durch den Völkerbund 52

3. Teil: Die Beziehungen zwischen den Rechten Polens und der Garantie der Danziger Verfassung bzw. der Protektion der Freien Stadt durch den Völkerbund 58

4. Teil: Rechtliche Natur der Beziehungen Danzigs zum Völkerbund 61

4. Kapitel: Die Beziehungen der Freien Stadt zu Polen . . . 66

1. Teil: Das Zustandekommen des in Artikel 104 des Versailler Vertrages vorgesehenen Danzig-polnischen Vertrages . 66

2. Teil: Das Verhältnis des Pariser Vertrages zum Vertrag von Versailles 73

Seite

3. Teil: Die Danzig-polnischen Beziehungen auf Grund des Pariser Vertrages und späterer Vereinbarungen . . 77
I. Die Führung der auswärtigen Angelegenheiten Danzigs durch die polnische Regierung 77
II. Die Danzig-polnische Zollunion 91
III. Polen und der Danziger Hafen 95
1. Der Ausschuß für den Hafen und die Wasserwege von Danzig 95
2. Polnischer Eisenbahndienst, Post-, Telegraphen- und Fernsprechverkehr in Danzig 105
3. Der polnische Umschlageplatz für Munition und Kriegsgerät und der Aufenthalt polnischer Kriegsschiffe im Danziger Hafen 115
4. Die Ausnutzung des Danziger Hafens durch Polen 123
IV. Die Stellung der polnischen Staatsangehörigen und anderer Personen polnischer Herkunft oder Sprache auf dem Gebiet der Freien Stadt 129

5. Kapitel: Die Vermittlung und Entscheidung Danzig-polnischer Streitigkeiten durch Organe des Völkerbundes 139

Literaturverzeichnis 148

Erstes Kapitel.

Der Versailler Vertrag.

Erster Teil.

Vorgeschichte des Abschnitts 11 Teil III des Versailler Vertrags.

In der Entwicklung der deutschen Ostmark nimmt die Stadt Danzig seit dem Mittelalter eine besondere Stellung ein, die sich aus den beiden Umständen ergibt, die bis auf den heutigen Tag ihre Geschichte entscheidend beeinflußt haben: ihrem Charakter als deutsche Stadt und ihrer Lage an der Mündung der Weichsel. Als Seehafen war sie von jeher der Aus- und Einfuhrplatz für das weite Hinterland der Weichsel, für Polen. Dieser Umstand führte schon unter der Herrschaft der Ordensritter zu einer wirtschaftlichen Blüte der Stadt und machte sie später zu einem der wichtigsten Handelsplätze der Ostsee, dessen Besitz Ziel der Politik Polens war. Die polnischen Wünsche scheiterten am Widerstande Danzigs, das sich auch in kriegerischen Auseinandersetzungen gegenüber Polen behauptete. Denn obwohl die Stadt durch die Person des Königs, und nur durch diese, mit Polen verbunden war, hat sie ihre durch ihr Deutschtum und ihre deutsche Kultur bedingte Sonderstellung nie vergessen und die polnischen Könige zur Achtung vor diesen Tatsachen genötigt. Der Wiener Kongreß strich Polen als unabhängigen Staat von der Karte Europas. Danzig wurde, wie schon seit 1793, wieder eine preußische Stadt; die Gefahr einer Einverleibung in Polen schien beseitigt.

Trotz der Zerschlagung seines Staates blieb dem polnischen Volke ein bewundernswertes Zusammengehörigkeitsgefühl, das über alle Enttäuschungen siegte und den Traum vom Wiedererstehen des polnischen Reiches auf Kinder und Enkel vererbte. Das alte, durch innere Mißstände aller Art zugrunde gegangene Polen erhielt in der Erinnerung einen Glanz und eine Herrlichkeit, die — hätte es sie zu Lebzeiten besessen — den Gedanken an eine Teilung dieses Staates kaum hätte aufkommen lassen können. Diese Verklärung förderte das Wunschbild von der Wiedererrichtung Polens, das dem polnischen Volke von seinen Politikern und Schriftstellern stets aufs neue als das

große Ziel eingeprägt wurde. Die Frage, wie dieses Ziel zu verwirklichen sei, führte indes im Laufe des 19. Jahrhunderts zu einer Reihe von Meinungsverschiedenheiten; besonders die Ansichten über das Gebiet, das der neue Staat umfassen sollte, gingen oft weit auseinander. Die einen meinten, Polen müsse im Gegensatz zu Rußland und in Anlehnung an Preußen und Österreich errichtet werden, auf deren ehemals polnische Provinzen man verzichten wollte — eine Auffassung, die dem großen Aufstand von 1830 zugrunde lag. Gegen diese in den dreißiger und vierziger Jahren des vorigen Jahrhunderts fast allgemeine polnische Volksmeinung wandte sich seit 1846 der Markgraf Alexander Wielopolski, veranlaßt durch die österreichische Politik, die in den innerpolitischen Auseinandersetzungen jener Zeit die ruthenischen Bauern Galiziens gegen die polnischen Gutsherren auszuspielen versuchte. In seinem „Brief eines polnischen Edelmannes" an den Fürsten Metternich betonte er, nur im Anschluß an Rußland und gemeinsamer Front gegen das Germanentum sei an ein Wiedererstehen des polnischen Staates zu denken [1]). So wenig Widerhall diese Gedanken zunächst bei den Polen fanden, die in Rußland weniger den slawischen Bruder als vielmehr den Unterdrücker sahen, gegen dessen Politik sich der Aufstand von 1863 richten sollte — so gewann Wielopolski in Poplawski und später in Roman Dmowski Nachfolger, die seine Gedanken weiter ausbauten, schärfer formulierten und schließlich zum Siege führten. Sie glaubten, in der polnischen Geschichte zwei entgegengesetzte Strömungen unterscheiden zu können, die sie in den beiden alten Fürstengeschlechtern der Piasten und der Jagellonen verkörpert sahen. Während die Piasten das polnische Reich nach Westen und dem Meere zu erweiterten, hätten die Jagellonen das Schwergewicht Polens nach Osten verlegt. Diese falsche jagellonische Politik, die Polen durch Zugeständnisse an das vordringende Deutschtum vom Meere weggeführt habe, dürfe nicht wieder aufgenommen werden. Es gelte, ein neues „piastisches" Polen zu errichten, dessen Gesicht dem Westen zugekehrt sein und das im Osten Anlehnung an Rußland suchen solle, notfalls unter Verzicht auf ehemals polnisches Gebiet [2]). Eine wichtige Forderung für das „piastische Polen" war der vollkommene Besitz der Weichsel und damit Danzigs. Schon 1887 schrieb Poplawski in seiner Zeitung „Glos", daß ein freier Zugang zum Meer und der vollkommene Besitz der Weichsel Grundbedingungen für die Lebensmöglichkeit Polens seien. „Unsere Politiker träumen noch von Wilna und Kowno, aber ... Danzig haben sie fast vollkommen vergessen [3])."

---

[1]) Recke, Die polnische Frage als Problem, S. 137 f.; derf. „Die Polen" in „10 Jahre Versailles", S. 43 f.

[2]) Recke, Die Polen, S. 45, Die polnische Frage, S. 295.

[3]) Entnommen aus: Recke, Die polnische Frage, S. 160.

Diese Lehre hat Dmowski unermüdlich und bis zur Selbstverleugnung gegenüber Rußland vor und während des Weltkrieges vertreten. Seine Gegner fanden sich nicht zuletzt unter seinen Volksgenossen, denen der Gedanke eines „jagellonischen Polens" keineswegs so verwerflich erschien, und deren Meinung durch jede russische Gewalttat gegen polnisches Volkstum neue Überzeugungsgründe erhielt. Wir sehen unter den Widersachern Dmowskis Männer, deren Namen über die Grenzen Polens hinaus bekannt geworden sind, wie Joseph Pilsudski, damals Führer der polnischen Sozialisten, August Zaleski und den Schriftsteller Sienkiewicz. Trotz aller Schwierigkeiten gelang es Dmowski und seinen Anhängern, während des Weltkrieges ihre Forderungen bei den alliierten Mächten — auf deren Seite sie notwendig stehen mußten, während Pilsudski im österreichischen Heeresverband gegen Rußland ins Feld zog — mindestens bekanntzumachen und für sie zu werben. Da sie in England auf wenig Verständnis für ihre weitgehenden Pläne stießen, die selbst Frankreich lange Zeit für undurchführbar hielt, schien es ihnen vor allem wichtig, den Präsidenten der Vereinigten Staaten, Woodrow Wilson, zu gewinnen.

Schon vor Eintritt Amerikas in den Weltkrieg hatte Wilson eine Lösung der polnischen Frage in seinen Plänen zur Neuordnung Europas vorgesehen, allerdings in einem wesentlich anderen Sinne, als Dmowski und seine Freunde es sich dachten und wünschten. Es ist das Werk eines der fähigsten Mitarbeiter Dmowskis, Georg Sosnowskis, gewesen, in Amerika den Boden für das „piastische Polen" vorbereitet zu haben. Bereits Mitte Dezember 1916 reichte er dem Präsidenten Wilson eine Denkschrift ein, in der er darlegte, daß bei einer Neugestaltung Europas die Wiederaufrichtung Polens, das aus seinen russischen, preußischen und österreichischen Teilgebieten bestehen müsse, ein wesentlicher Punkt sei[4]). In seiner Botschaft an den Senat vom 22. Januar 1917 sprach Wilson von dem Wiedererstehen eines selbständigen Polens, ohne allerdings auf Einzelheiten einzugehen. Das Recht auf einen freien Zugang zum Meer erkannte er allgemein jedem Volke zu, bei dem die Möglichkeit, ihn zu schaffen, bestehe. Wo er nicht durch Gebietsabtretungen zu erreichen sei, könne er zweifellos durch Neutralisierung unmittelbarer Wegerechte hergestellt werden[5]) — offenbar eine Anspielung auf die Lage Polens. Eine solche Lösung widersprach jedoch der Auffassung Dmowskis und seiner Anhänger, die den freien Zugang zum Meer nur gesichert sahen, wenn Polen das gesamte Weichselgebiet mit seinem Hafen Danzig besäße. Sie hielten an diesem Programmpunkt ihres „piastischen Polens" hartnäckig fest und suchten seine Verwirklichung auf jede Weise zu

[4]) Recke, Die polnische Frage, S. 285.
[5]) Materialien III S. 47.

fördern. Ihre Bemühungen dauerten daher nach Amerikas Eintritt in den Weltkrieg weiter an. Dmowski glaubte besonders der Gefahr begegnen zu müssen, daß ein Friede ohne Gebietsabtretung geschlossen werde, wodurch das zukünftige Polen auf das russische Teilgebiet beschränkt werden würde. Bei der Werbung amerikanischer Polen für das von der französischen Regierung geschaffene polnische Heer spielte die „Wiedereroberung alten polnischen Gebiets" keine geringe Rolle. Bezeichnend hierfür ist der Aufruf des polnischen Nationaldepartements von Chikago vom 20. September 1917: „Zum Kampf! Ohne die Weichsel und die Meeresküste, ohne unser altes Danzig kann es kein Polen geben[6])!"

Am 8. Januar 1918 hatte Wilson in einer Botschaft an den Kongreß sein Friedensprogramm verkündet; es sind dies die berühmten „14 Punkte". Neben Thesen allgemeinerer Natur enthält dieses Programm auch Forderungen für bestimmte Einzelfälle. So sagt Punkt 13: „An independent Polish State should be errected which should include the territories inhabited by indisputably polish populations, which should be assured a free and secure access to the sea, and whose political and economic independence should be guarantied by international covenant[7])." Die Fassung dieses Punktes beruht im wesentlichen auf einem Bericht der amerikanischen Untersuchungskommission, der „Inquiry", von Anfang Januar 1918, in dem es heißt: „An independent and democratic Poland shall be established. Its boundaries shall be based on a fair balance of national and economic considerations, giving due weight to the necessity of adequate access to the sea[8])."

Auch damit war für die Wünsche Dmowskis in bezug auf Danzig noch nichts gewonnen. Polen sollte zwar einen freien und sicheren Zugang zum Meer erhalten; es war aber nicht gesagt, daß dieser Zugang durch deutsche Gebietsabtretungen hergestellt werden sollte. Vielmehr lag es nahe, daß Wilson hierin seine Meinung vom Januar 1917 nicht geändert hatte und den Zugang Polens zum Meer durch Neutralisierung von Wegerechten gesichert sah. Bei späteren Gelegenheiten hat Wilson seine 14 Punkte noch ergänzt und erläutert. Hatte er am 8. Januar in Punkt 13 schon gesagt, daß der polnische Staat nur aus den Gebieten gebildet werden sollte, die von unbestreitbar polnischer Bevölkerung bewohnt werden, so erklärte er in Punkt 2 seiner Kongreßrede vom 11. Februar nochmals ausdrücklich, daß

[6]) Filasiewicz S. 247 f. — Die polnische Armee wurde am 6. November 1918 als autonome, kriegführende Macht durch die Vereinigten Staaten anerkannt.

[7]) Baker, Woodrow Wilson and World Settlement III S. 44.

[8]) Baker, Woodrow Wilson and World Settlement III S. 37.

Land und Leute nicht verhandelt werden sollten wie Hab und Gut [9]). Vielmehr sollten alle Gebietsfestsetzungen nur zugunsten der betreffenden Bewohner, in ihrem Interesse und zu ihrem Besten erfolgen. Noch deutlicher erklärte er in seiner Mount-Vernon-Rede, am 4. Juli 1918, daß Festsetzungen jeder Art nur auf der Grundlage freier Zustimmung der unmittelbar betroffenen Bevölkerung und nicht auf Grund materieller Interessen und Vorteile eines anderen Volkes erfolgen sollten („The settlement of every question ... upon the basis of the free acceptance of that settlement by the people immediatly concerned and not upon the basis of the material interest or advantage of any other nation or people which may desire a different settlement for the sake of its own exterior influence or mastery [10])."

Dieser Grundsatz des „Selbstbestimmungsrechts der Völker" stand in unmittelbarem Gegensatz zu den polnischen Wünschen, die ihre Rechtfertigung in geschichtlichen und nicht zuletzt auch in machtpolitischen Überlegungen suchten. Ein gern gebrauchter Hinweis war, daß man Preußen, und damit den „Militarismus", vernichten würde, wenn man die preußischen Ostprovinzen, Posen und Westpreußen, einen Teil Pommerns, Ostpreußens und Schlesiens Polen einverleibte. Dieses Ziel war selbstverständlich nur durch Vergewaltigung des Grundsatzes vom Selbstbestimmungsrecht der Völker zu erreichen; die polnischen Gründe liefen seitdem darauf hinaus, diesem Grundsatz ein „besseres Recht" entgegenzustellen.

Ebenso unbestimmt in bezug auf die polnischen Wünsche war die Haltung der englischen, französischen und italienischen Regierung, deren Erstminister am 3. Juni 1918 lediglich erklärten, daß die Schaffung eines geeinten und unabhängigen Polens mit einem freien Zugang zur See eine der Bedingungen für einen dauernden und gerechten Frieden sowie für die Herrschaft des Rechts in Europa sei [11]). Auch hier war die Art und Weise des Zugangs zur See nicht näher erläutert und der Auslegung fast alles offengelassen.

Um diese Ungewißheit zu beenden, entschloß sich Dmowski, wenn irgend möglich bei Wilson persönlich vorstellig zu werden, um ihm seine Wünsche darzulegen und zu begründen. Im August 1918 reiste er nach Amerika. Er mußte hier zu seiner Bestürzung erfahren, daß Wilson über den Zugang zum Meer noch ebenso dachte wie im Januar 1917: er sah ihn durch Neutralisierung der Weichsel und Gewährung eines Freihafengebietes in Danzig ge-

---

[9]) „... people and provinces are not to be bartered about from sovereignty to sovereignty as if they were mere chattels and pawns in a game", Der Waffenstillstand I S. 6 f.

[10]) Baker, Woodrow Wilson and World Settlement III S. 45.

[11]) What really happened at Paris S. 69.

sichert[12]). Dmowski ließ sich trotzdem nicht entmutigen, sondern versuchte weiterhin, auf Wilson und seine Umgebung im Sinne seiner Forderungen einzuwirken. Am 8. Oktober 1918 legte er Wilson eine Denkschrift vor[13]), in der er seine Gebietswünsche vom Standpunkt des Selbstbestimmungsrechts der Völker aus zu rechtfertigen versuchte. In seinem Eifer verstieg er sich dabei zu folgender Feststellung: „Die amtlichen Ziffern über Danzig stellen diese Stadt als rein deutsche hin. Indessen zeigen private Forschungen auf polnischem Wege, daß fast die Hälfte der Bevölkerung polnisch ist, wenn auch oberflächlich germanisiert[14])." Als ihn Wilson Anfang November 1918 empfing, führte er als stärkstes Überzeugungsmittel an, daß es die 4 Millionen amerikanischer Polen nicht verstehen würden, wenn der polnische Staat nicht unter anderem auch „sein" Ostseegebiet mit Danzig zugesprochen bekäme. Diese Polen seien aber Leute, die bis jetzt fest an Wilson glaubten[15]). Da gerade Kongreßwahlen vor der Tür standen, scheint dieser Hinweis nicht ganz ohne Wirkung geblieben zu sein.

Der amerikanische Staatssekretär des Äußeren, Robert Lansing, war schon einige Zeit früher von der „Berechtigung" der polnischen Wünsche überzeugt worden. Er hatte am 21. September 1918 eine Denkschrift zusammengestellt, worin er seine Ansichten über die Gebietszusprechungen aufgezeichnet hatte. Dabei ging er von der Befürchtung aus, daß die deutsche Intelligenz allmählich Rußland durchdringen und beherrschen könnte: nach seiner Meinung eine Gefahr für den Weltfrieden. Um dies zu verhindern, sei es unter anderem nötig, Deutschland von Rußland durch ein unabhängiges Polen zu trennen. Dieses Polen sollte aus den polnischen Provinzen Rußlands, Preußens und Österreichs bestehen und im Besitze des Hafens Danzig sein[16]). Ob allerdings diese Ansicht Lansings den Präsidenten Wilson irgendwie zugunsten der polnischen Wünsche beeinflußt hat, erscheint recht zweifelhaft, wenn man bedenkt, mit welchem Mißtrauen der Präsident jeden Anschein der Einmischung in seine Politik durch seinen zuständigen Staatssekretär ablehnte[17]). Jedenfalls weiß uns Dmowski zu berichten, daß Wilson noch bis zum November 1918 fest entschlossen war, ganz Westpreußen und

---

[12]) Recke, Die polnische Frage, S. 313; „Die Polen" in „10 Jahre Versailles" S. 53.

[13]) In Übersetzung abgedruckt bei: Roth, Die Entstehung des polnischen Staats, S. 133–151; danach zitiert.

[14]) Roth, a. a. O. S. 138.

[15]) Recke, Der diplomatische Kampf um Danzig, S. 11 f.; Roth, Die Entstehung des polnischen Staates, S. 37.

[16]) Lansing, Die Versailler Friedensverhandlungen, S. 144.

[17]) Vergleiche etwa die Darstellung seiner Arbeitsweise bei Lansing, The Big Four, S. 45 ff., 56.

damit Danzig bei Deutschland zu belassen, ja, überhaupt keine Gebietsabtretungen Deutschlands an den polnischen Staat zu gestatten [18]).

Am 4. Oktober 1918 hatte sich die deutsche Regierung an den Präsidenten Wilson mit der Bitte um Einleitung von Friedensverhandlungen gewandt. Sie bezog sich dabei ausdrücklich auf dessen Programmpunkte und nahm sie als Grundlage für die Friedensverhandlungen an [19]). Es schien ausgeschlossen, daß unter diesen Voraussetzungen Danzig Polen zugesprochen werden könnte, da man eine solche offensichtliche Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker nicht für möglich hielt. Als trotzdem ein polnischer Abgeordneter im Reichstag durchblicken ließ, daß die Polen Danzig für sich beanspruchten, erwiderte ihm der Staatssekretär des Auswärtigen, Solf, am 24. Oktober 1918, daß eine derartige Auslegung des Satzes vom freien und sicheren Zugang zur See dem vom Präsidenten Wilson verkündeten Recht von der Selbstbestimmung der Völker widerspreche. Der Präsident wolle nur Gebiete mit unzweifelhaft polnischer Bevölkerung mit dem unabhängigen Polen vereint sehen [20]).

Während des deutschen Zusammenbruchs hatte Pilsudski in Warschau eine polnische Regierung gebildet, die sich offiziell nicht im Kriegszustand mit Deutschland befand, am 15. Dezember 1918 jedoch die diplomatischen Beziehungen zum Reich abbrach. Es stand nun nichts mehr im Wege, daß Polen in gemeinsamer Front mit den alliierten und assoziierten Mächten seine Ansprüche auf deutsches Gebiet anmeldete.

Am 12. Januar 1919 begann die Friedenskonferenz der alliierten und assoziierten Mächte in Paris mit einer Sitzung der Vertreter der vier Großmächte. Wollte sie wenigstens äußerlich den Rahmen des Wilsonschen Programms wahren, so mußte sie sich einerseits mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, andererseits mit der Zusage der Errichtung eines unabhängigen Polens mit einem freien und sicheren Zugang zum Meer auseinandersetzen und prüfen, wie beides miteinander zu vereinbaren sei.

Am 29. Januar wurde das polnische Nationalkomitee vor den „Rat der Zehn" (Erstminister und Minister der Auswärtigen Angelegenheiten der fünf Großmächte) geladen. Dmowski berichtete über die Lage Polens und über die polnischen Gebietsforderungen [21]). Dem Verlangen Ostpreußens, gebietsmäßig mit dem Reich vereinigt zu sein, stellte er die Notwendigkeit eines freien Zugangs zum Meer für das 25-Millionen-Volk der Polen gegenüber und versuchte, damit auch die Abtrennung volksmäßig deutscher

---

[18]) Entnommen aus Recke, Die polnische Frage, S. 316.
[19]) Deutsche Note vom 3. 10. 1918, „Der Waffenstillstand" I, S. 11.
[20]) Stenographische Berichte der Reichstagsverhandlungen, Bd. 314 S. 6210.
[21]) Recke, Die polnische Frage, S. 324.

Gebiete vom Reich zu begründen[22]). Im Laufe des März 1919 erschien eine Denkschrift der Polen[23]), die ihren Standpunkt noch einmal zusammenfaßte und zu verteidigen suchte. Schon im Jahre 997 sei Danzig eine polnische Stadt gewesen, die nur durch die Gewaltmaßnahmen der Ordensritter oberflächlich eingedeutscht worden sei. Trotzdem habe sich das polnische Element erhalten, und es habe des erbarmungslosen Druckes Preußens bedurft, um Danzig zu der deutschen Stadt zu machen, die es geworden sei. Das Polentum habe aber nicht völlig ausgemerzt werden können und sei in stärkerem Maße vorhanden, als die deutsche Statistik es zugebe. Danzig müsse eine polnische Stadt werden, da es der einzige Hafen für Polen sei, das ohne ihn wirtschaftlich und damit auch politisch von Deutschland abhängig werden müßte — eine Behauptung, die durch das Beispiel anderer Staaten ohne oder mit einem neutralisierten Zugang zur See in dieser Allgemeinheit nicht bestätigt wird. Eine Internationalisierung Danzigs stelle eine Beleidigung Polens in seiner Würde als unabhängiger Staat dar. Mache man es zur freien Stadt, so werde es immer eine deutsche Stadt und ein Mittel der deutschen Politik gegen Polen bleiben. Außerdem verlange die rationelle Ausnutzung des Weichselbeckens durch den Welthandel, daß dieses nicht auf zwei Staaten verteilt sei — eine offenbar unrichtige Folgerung, wenn man an Flüsse wie den Rhein und die Donau denkt, deren weltwirtschaftliche Ausnutzung nicht durch den Umstand gehindert wird, daß ihr Lauf durch verschiedene Staaten führt. Schließlich sei die Einverleibung Danzigs in Polen vor allem auch deshalb nötig, um eine unmittelbare Verbindung Polens mit seinen Verbündeten sicherzustellen und die Vorherrschaft Deutschlands über die Ostsee zu brechen.

Zur Untersuchung der Einzelheiten und zur Ausarbeitung eines Vorschlages über die polnischen Grenzen wurde am 12. Februar 1919 ein Ausschuß für polnische Angelegenheiten gebildet[24]), dessen Vorsitz Jules Cambon führte[25]). Bei den Ausschußverhandlungen muß die polnische These einen recht erheblichen Einfluß ausgeübt haben; denn als der Ausschuß am 12. März seinen Bericht fertiggestellt hatte, schlug er vor, Danzig Polen einzuverleiben[26]), da es der natürliche Hafen Polens sei, der einzige, der für diesen Staat in Frage komme; die Einverleibung allein sei eine klare Lösung der Frage[27]). Man war sich durchaus klar, daß damit der Grundsatz

[22]) Nach Recke, Die polnische Frage, S. 324 Anm.

[23]) Commission polonaise des travaux préparatoires au congrès de la paix: Dantzig. Paris, Mars 1919.

[24]) Temperley, History of the Peace Conference, VI S. 247.

[25]) What really happened at Paris, S. 71.

[26]) Temperley, History of the Peace Conference, VI S. 247.

[27]) What really happened at Paris, S. 76.

des Selbstbestimmungsrechts der Völker aufgegeben wurde. Denn trotz der gegenteiligen Versicherungen Dmowskis war der überwiegend deutsche Charakter Danzigs nicht zu leugnen. Man half sich mit anderen Erwägungen, die davon ausgingen, daß ein sicherer Zugang zum Meer für Polen eine Lebensnotwendigkeit sei. Ein solcher Zugang könne nur dann als gesichert angesehen werden, wenn Polen die Gebiete, durch die er führe, besäße — selbst wenn deshalb Ostpreußen vom Reich getrennt werde [28]).

Die Polen hatten damit einen vorläufigen Sieg errungen. Zweifelhaft blieb allerdings, ob die Vorschläge des Ausschusses auch den Beifall des „Rats der Vier" finden würden. Von besonderer Bedeutung war es, Wilson endgültig von der Berechtigung der polnischen Wünsche zu überzeugen. Hierzu fanden die Polen einen wertvollen Verbündeten in dem amerikanischen Geschichtsforscher R. H. Lord. Er gehörte auf der Pariser Konferenz zwar nur einem Unterausschuß an, der die Festsetzung der polnischen Grenze an Ort und Stelle untersuchen sollte; als Vorsitzender der polnischen Abteilung der amerikanischen Friedensabordnung war er aber mehr und mehr der Berater Wilsons für Ostfragen geworden, auf dessen Meinung der Präsident sich verließ. Dies mochte seinen Grund neben anderen darin haben, daß Wilson zwar für die Verhandlungen über eine Völkerbundssatzung gut vorbereitet nach Paris kam; dagegen war er — wenn wir seinem Staatssekretär Lansing hier folgen dürfen — völlig unvorbereitet für die Einzelfragen des Friedensschlusses und hatte insbesondere von den osteuropäischen Verhältnissen keine eingehende Vorstellung [29]). Die Einstellung Lords zu den Fragen der polnischen Westgrenze deckte sich durchaus mit den Wünschen Dmowskis und seiner Freunde, der Nationaldemokraten [30]). Er pflegte seine Ansicht mit dem Versprechen Wilsons zu begründen, daß Polen einen sicheren Zugang zum Meer haben solle, was er nur dann für erfüllt hielt, wenn dieser Zugang über polnisches Gebiet führe [31]).

Am 19. März trug Jules Cambon das Beratungsergebnis des Ausschusses dem „Rat der Vier" vor [32]). Bei der Besprechung zeigte sich zum ersten Male der Einfluß Lords: Wilson setzte sich für die polnischen Forderungen ein. Der Unterstützung Frankreichs war Polen ohnehin sicher. Clémenceau folgte nur der hergebrachten Linie der französischen Politik, wenn er die Bildung eines möglichst starken Polens im Rücken Deutsch-

[28]) Temperley, VI S. 257 ff.

[29]) Lansing, The Big Four, S. 40 ff.

[30]) Vergleiche etwa seine Darstellung „Poland" in: What really happened, S. 67 ff., bezüglich Danzigs bes. S. 76 f.

[31]) What really happened, S. 77.

[32]) Roth, Die Entstehung des polnischen Staates, S. 75; Recke, Die polnische Frage, S. 335.

lands befürwortete. Polen konnte dann die Aufgabe übernehmen, die im 17. Jahrhundert die Türkei gegen Österreich, Schweden gegen Brandenburg und in jüngster Zeit Rußland gegen das Deutsche Reich für Frankreich erfüllt hatten. Die Interessen Japans und Italiens waren anderer Art, als daß sie sich einer von den anderen Hauptmächten gewünschten Lösung der Danziger Frage widersetzt hätten. So blieb nur ungewiß, welche Stellung England einnehmen werde. Befolgte es den von ihm selbst allerdings oft bestrittenen Grundsatz vom „europäischen Gleichgewicht", so war es sehr wahrscheinlich, daß es sich der Bildung eines starken Polens mit dem Hafen Danzig widersetzen würde. Dies trat tatsächlich auch ein, wobei dahingestellt bleiben mag, welche Gründe im einzelnen für England maßgebend waren. Im „Rat der Vier" gab der Englische Erstminister Lloyd George seine bis dahin geübte Zurückhaltung auf und griff entscheidend in die Verhandlung ein. Er wies darauf hin, daß Deutschland nie einen Vertrag unterschreiben werde, der Danzig zu einer polnischen Stadt mache. Unterschreibe Deutschland aber nicht, dann sei die Arbeit der Konferenz zwecklos gewesen [33]). In einer Denkschrift an die Friedenskonferenz vom 26. März legte er im einzelnen die Gründe dar, die ihn zu seinem entscheidenden Widerspruch veranlaßt hatten [34]). Er hielt es im Interesse der Aufrechterhaltung des europäischen Friedens für zu gefährlich, einem der neu entstandenen östlichen Staaten mehr Deutsche einzuverleiben, als unbedingt nötig sei. Diese Meinung verteidigte er mit unnachgiebiger Zähigkeit und erreichte, daß der Bericht an den Ausschuß für polnische Angelegenheiten zurückverwiesen wurde. Hier hat dann der englische Vertreter selbst den Versuch gemacht, die Vorschläge des Ausschusses zu verteidigen [35]). Die Danziger Frage sollte aber in dieser Umgebung nicht gelöst werden; vielmehr einigten sich Lloyd George und Wilson bald danach über den Kopf des Ausschusses hinweg, daß Danzig eine Freie Stadt werden solle [36]). Damit glaubte man, den Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Völker mit dem Versprechen des freien Zugangs zur See für Polen glücklich vereinigt zu haben. Dem Bedenken, daß die Bewohner Danzigs dieser Lösung freiwillig nicht zustimmen würden, sondern bei Deutschland verbleiben wollten, suchte man durch den Hinweis zu begegnen, daß Danzig seinerzeit auch gegen seinen Willen Preußen einverleibt worden sei. Zweck des Friedensvertrages sei es aber, alte Zustände wiederherzustellen [37]); deshalb solle Danzig abermals

[33]) Vergleiche hierzu What really happened, S. 160 ff.
[34]) Archiv der Friedensverträge, I S. 68 ff.
[35]) What really happened, S. 161.
[36]) What really happened, S. 161.
[37]) Temperley, II S. 391.

seine alte Stellung als Freie Stadt einnehmen. In diesem Sinne wurden die Friedensvorschläge ausgearbeitet und der deutschen Abordnung überreicht. Der Inhalt der Friedensbedingungen ist später im Wesentlichen Inhalt des Versailler Vertrages geworden.

Auch bei den Alliierten fanden diese Vorschläge keinen ungeteilten Beifall. Ein Brief des südafrikanischen Generals J. C. Smuts an Lloyd George vom 22. Mai 1919 zeigt uns die Bedenken, die aufgetaucht waren [38]). Der General sah in der Regelung der deutschen Ostgrenze eine große zukünftige Kriegsgefahr und schlug vor, die Grenzen der Freien Stadt nicht so weit auszudehnen. Statt sie unter polnische Suzeränität zu stellen, solle man besser die deutsche Oberherrschaft bestehen und Danzig durch den Völkerbund verwalten lassen [39]).

Da eine mündliche Verhandlung über die Friedensbedingungen von den Alliierten abgelehnt wurde, überreichte die deutsche Abordnung am 29. Mai 1919 eine Note, in deren Anlage sie ihre Einwendungen zusammengestellt hatte [40]). Man wies darauf hin, daß die Abtrennung des Danziger Gebiets vom Deutschen Reich gegen den Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Völker verstoße. Dieses Selbstbestimmungsrecht sei aber eine der von Deutschland für die Friedensverhandlungen angenommenen Grundlagen gewesen. Deutschland sei bereit, Polen einen freien Zugang zum Meer durch Ausgestaltung der Häfen von Memel, Königsberg und Danzig zu Freihäfen und Neutralisierung direkter Wegerechte zu gewähren — gemäß den Ausführungen Wilsons vom 22. Januar 1917 [41]).

Die Antwort der alliierten Mächte, verbunden mit einer Mantelnote Clémenceaus, datiert vom 16. Juni 1919 [42]). In der Mantelnote wird ausgeführt, daß Danzig die Verfassung einer Freien Stadt erhalten solle, ohne unter die Herrschaft Polens zu kommen oder gar einen Teil des polnischen Staates zu bilden [43]). Man habe Danzig von Deutschland abtrennen müssen, weil dies der einzige Weg sei, Polen einen freien und sicheren Zugang zum Meer zu geben, den Deutschland einzuräumen versprochen habe. Die Antwortnote der Alliierten betonte, daß Danzigs Bevölkerung seit langem überwiegend deutsch sei; deshalb habe man darauf verzichtet, Danzig Polen einzuverleiben. Andererseits verlange Polen aber mit voller Berechtigung, daß die Verwaltung und Entwicklung des Hafens, der seinen einzigen Zugang

---

38) Baker, Woodrow Wilson and World Settlement, III S. 458 ff.
39) Baker, a. a. O., S. 461.
40) Abgedruckt bei Kraus-Rödiger, S. 433 ff.; Materialien, III S. 32 ff.
41) Materialien, III S. 17.
42) Abgedruckt bei Kraus-Rödiger, S. 555 ff.
43) Kraus-Rödiger, S. 566.

zum Meer bilde, nicht von einer anderen Macht abhängig sei[44]). So habe man sich entschlossen, Danzig wieder eine ähnliche Stellung zu geben, wie es sie im Mittelalter inne gehabt habe: eine Freie Stadt, in der Polen gewisse wirtschaftliche Rechte eingeräumt werden sollten[45]). Die deutschen Gegenvorschläge stünden im „vollsten Widerspruch" zu der für den Friedensschluß angenommenen Grundlage und könnten daher von den alliierten Mächten nicht berücksichtigt werden. Am 17. Juni berichtete die deutsche Friedensabordnung der Reichsregierung in einem Gutachten, daß zwar in einigen Punkten der Ostgrenze günstigere Ergebnisse erzielt worden seien, daß aber bezüglich Westpreußens und Danzigs nichts geändert worden sei[46]). Der Form nach ist jedoch in bezug auf Danzig eine Änderung des ursprünglichen Wortlauts der Friedensbedingungen erfolgt: während zuerst die Freie Stadt durch den Friedensvertrag selbst gegründet und unter den Schutz des Völkerbundes gestellt werden sollte, wurde im endgültigen Text bestimmt, daß das Danziger Gebiet den alliierten Hauptmächten abzutreten sei, die sich ihrerseits verpflichteten, es als Freie Stadt zu begründen und unter den Schutz des Völkerbundes zu stellen[47]).

Am 23. Juni 1919 teilte die deutsche Friedensabordnung im Auftrage des deutschen Ministers des Auswärtigen dem Präsidenten der Friedenskonferenz mit, daß die deutsche Regierung bereit sei, die von den alliierten und assoziierten Regierungen auferlegten Friedensbedingungen anzunehmen und zu unterzeichnen[48]). Am 28. Juni 1919 fand diese Unterzeichnung statt.

Zweiter Teil.

Die Bestimmungen des Versailler Vertrages.

I. Das Inkrafttreten dieser Bestimmungen.

In seiner Schlußbemerkung enthält der Versailler Vertrag eine besondere Bestimmung über sein Inkrafttreten: nachdem die Ratifikationsurkunden Deutschlands und dreier alliierter Hauptmächte in Paris niedergelegt worden sind, soll über diese Niederlegung ein Protokoll aufgenommen werden, mit dessen Datum der Vertrag für die Unterzeichner, die ihn auf

---

[44]) Kraus-Rödiger, S. 601 f.
[45]) Clémenceausche Mantelnote, Kraus-Rödiger, S. 566.
[46]) Brockdorff-Rantzau, S. 110; Kraus-Rödiger, S. 1086.
[47]) Kraus-Rödiger, S. 1000.
[48]) Kraus-Rödiger, S. 699 f.

diese Weise ratifiziert haben, in Kraft tritt. Die anderen Staaten werden vertragschließende Teile mit der Niederlegung ihrer Ratifikationsurkunden in Paris. Zweck dieser Bestimmung ist, die Neuordnung der politischen Zustände durch den Versailler Vertrag auch dann eintreten zu lassen, wenn die eine oder andere Macht den Vertrag nicht ratifiziert. Die Protokollaufnahme fand am 10. Januar 1920 in Paris statt [1]). Es wurde festgestellt, daß Deutschland und vier alliierte Hauptmächte, nämlich Großbritannien, Frankreich, Italien und Japan ihre Ratifikationsurkunden niedergelegt hatten. Von den übrigen alliierten Mächten hatte unter anderen auch Polen ratifiziert. Damit war der Versailler Vertrag zwischen diesen Staaten in Kraft getreten. Dagegen ist eine Ratifikation seitens der Vereinigten Staaten von Amerika nicht erfolgt. Aus diesem Grunde sind Zweifel darüber aufgetaucht, ob der Verzicht Deutschlands auf das Danziger Gebiet wirksam geworden ist; denn Deutschland hatte zugunsten der alliierten und assoziierten Hauptmächte im allgemeinen (Art. 100 Vers. Vertr.) verzichtet, wozu nach der Vorbemerkung des Vertrages auch die Vereinigten Staaten gehören. Weder Deutschland noch seine Vertragsgegner haben eine aus diesem Zweifel sich möglicherweise ergebende Auslegung vertreten. Vielmehr sind alle Teile stillschweigend von der Gültigkeit des deutschen Verzichts ausgegangen. Das bedeutet, daß man die Schlußbemerkung des Versailler Vertrages sinngemäß auch hier anwenden und als Hauptmächte im Sinne des Vertrages nicht die in der Vorbemerkung genannten, sondern nur die von ihnen, die den Versailler Vertrag auch ratifiziert haben, ansehen wollte [2]).

II. Die Abtretung des Danziger Gebiets an die alliierten und assoziierten Hauptmächte.

Der Versailler Vertrag bestimmt, daß Deutschland zugunsten der alliierten und assoziierten Hauptmächte auf das im Art. 100 des Näheren bezeichnete Gebiet von Danzig verzichtet. Um Zweifel über den Zeitpunkt des

[1]) Protokoll abgedruckt bei Kraus-Rödiger, S. 920 ff.

[2]) Anders Pfeuffer, Die völkerrechtliche Stellung der Freien Stadt Danzig, S. 33 ff., der einen stillschweigenden Eintritt der vier übriggebliebenen Hauptmächte in die Rechte und Pflichten der ursprünglichen fünf Hauptmächte annimmt. Das ist schon deshalb abwegig, weil vor Ratifikation des Vertrages für niemanden vertragliche Rechte oder Pflichten vorhanden waren, in die ein anderer eintreten konnte. Man kann vielleicht von einem Eintritt in die vorgesehene Stellung des nicht ratifizierenden Teils sprechen, und auch das nur auf Grund der Sonderbestimmung der Schlußbemerkung. Ähnlich auch Schröder, Die völkerrechtliche Stellung Danzigs, S. 10, der annimmt, der Anteil der Vereinigten Staaten sei stillschweigend auf die vier anderen Hauptmächte übergegangen. Was für ein „Anteil" sollte das aber sein, der ohne den Willen der Vereinigten Staaten entstanden wäre?

Übergangs der Souveränität zu beseitigen, wurde am 9. Januar 1920 zwischen dem deutschen Vertreter v. Simson und dem Vertreter der Alliierten, Le Rond, ein Abkommen über die Abtretung der Gebiete von Memel und Danzig unterzeichnet. In diesem heißt es: „La souveraineté étant transférée ipso facto aux Principales Puissances alliées et associées par la mise en vigueur du Traité, la remise des territoires sera effectuée entre les mains du Représentant des Principales Puissances alliées et associées sur la réquisition de ce dernier ... par les Commissaires spécialement désignés à cet effet par le Gouvernement allemand ...[3])." Diese etwas unklare Fassung will wohl besagen, daß mit dem Inkrafttreten des Versailler Vertrages die Souveränität über das Danziger Gebiet als reines Recht auf die alliierten Hauptmächte übergehen soll, daß aber die tatsächliche Besitzergreifung durch die Hauptmächte erst später erfolgen werde. Die Frage, wer während dieser Zwischenzeit die Staatsgewalt in Danzig auszuüben habe, blieb offen. Dem Deutschen Reich stand sie nicht mehr zu, da es ausdrücklich auf seine Souveränität verzichtet hatte, und die Alliierten konnten sie schlechterdings erst ausüben, wenn sie das Gebiet tatsächlich in Besitz genommen hatten. Nach längeren Erörterungen einigte man sich in Paris dahin, daß man den bisherigen Danziger Regierungspräsidenten Foerster, der deutscherseits bereits zum Reichs- und Staatskommissar zur Ausführung des Versailler Vertrages ernannt worden war, ersuchte, die Verwaltung des Danziger Gebietes fortzuführen. Foerster nahm den Auftrag an[4]) und wurde damit als Regierungspräsident Vertreter der alliierten Hauptmächte. Denn da eine deutsche Staatsgewalt über Danzig nicht mehr bestand, die Souveränität vielmehr mit dem 10. Januar 1920 auf die alliierten Hauptmächte übergegangen war, konnte sich die Berechtigung zur Ausübung der Staatsgewalt auch nur von ihnen ableiten. Dem entspricht die Bekanntmachung Foersters vom 13. Januar 1920, in der es heißt: „Mit dem Inkrafttreten des Friedensvertrages ist die Souveränität über das im Art. 100 des Friedensvertrages bezeichnete Gebiet der künftigen Freien Stadt Danzig auf die alliierten und assoziierten Hauptmächte übergegangen ... Bis zur Übernahme der Verwaltung durch den Vertreter der alliierten und assoziierten Hauptmächte übe ich mit deren Einverständnis als oberster Beamter des Gebiets die Staatsgewalt aus[5])."

[3]) Martens-Triepel, Nouveau Recueil Général de Traités, 3. XVI, S. 368; Kraus-Rödiger, S. 868 f.; Zbiór dokumentów, I, S. 12 f.

[4]) Foerster, Die Abtrennung Danzigs, S. 27 f.

[5]) Zbiór dokumentów, I, S. 13.

Zum endgültigen Vertreter ernannten die Hauptmächte den Engländer Reginald Tower. Er traf am 11. Februar 1920 in Danzig ein, am 13. Februar übergab ihm Foerster die Verwaltung[6]). Tower ließ zunächst alles beim alten. Er ordnete nur an, daß die organische Verbindung mit den deutschen und preußischen Behörden aufhören solle[6]). Die Souveränität über Danzig stand nunmehr rechtlich und tatsächlich den alliierten Hauptmächten zur gesamten Hand zu. Ihr gemeinsamer Vertreter zur Ausübung ihrer Herrschaftsrechte und -pflichten war Sir Reginald Tower, welcher der Botschafterkonferenz als Organ der Hauptmächte unterstand.

Damit hatte das Danziger Gebiet bereits eine Sonderstellung. Es war nicht mehr Teil eines bestimmten Staates, sondern ein Land, über das die alliierten Hauptmächte gemeinsam die Staatshoheit besaßen, ohne daß es Teil eines dieser Staaten geworden wäre. Ein äußeres Zeichen dieser Sonderstellung ist die besondere Danziger Flagge, die Tower durch Verordnung vom 18. März 1920 für Danziger Kauffahrteischiffe einführte[7]), und die noch heute die Flagge der Freien Stadt ist: im roten Tuch zwei übereinanderstehende weiße Kreuze mit darüberliegender gelber Krone. Für die alliierten Hauptmächte vertrat Sir Reginald Tower das Gebiet völkerrechtlich und schloß für Danzig zwischenstaatliche Verträge ab[8]). Jedem Staat, auch Polen gegenüber, war Danzig Ausland. Da seine Abtrennung vom Deutschen Reich jedoch zu dem Zweck erfolgt war, Polen einen Zugang zum Meer zu geben, so suchte Tower schon jetzt eine Annäherung beider Gebiete herbeizuführen. Am 22. April 1920 schloß er als Verwalter Danzigs einen Vertrag mit der polnischen Republik[9]), „en vue de contribuer au rapprochement de la Pologne avec Dantzig, dans le domaine des intérêts économiques". Beide Teile gewährten sich gewisse Vergünstigungen, jedoch unter dem Vorbehalt, daß dem durch die alliierten Hauptmächte gemäß Art. 104 des Versailler Vertrages zu verhandelnden Vertrag nicht vorgegriffen werden solle. Wichtig war die Bestimmung des Art. 22: Danzig und Polen bildeten gegenüber anderen Staaten ein gemeinsames Zollgebiet und trennten sich gegenseitig durch keine Zollgrenze. Jeder Teil übte die Zollgewalt auf seinem Gebiete selbständig, mit eigenen Behörden und nach eigenen Gesetzen aus. Damit war der weiteren Entwicklung vorgearbeitet; denn die alliierten Hauptmächte hatten sich im Versailler Vertrag

---

[6]) Foerster, S. 29.

[7]) Zbiór dokumentów, I, S. 18 f.

[8]) Vergleiche etwa die Wirtschaftsabkommen mit Polen, Grünbuch, V, S. 364 ff., und der vorläufige Vertrag zwischen Danzig und Polen vom 22. April 1920, Grünbuch, V, S. 122 ff.

[9]) Abgedruckt: Grünbuch, V, S. 122 ff.

verpflichtet, daß der von ihnen zu verhandelnde Vertrag die Freie Stadt in die polnischen Zollgrenzen einbeziehen sollte (Art. 104 Ziff. 1 Vers. Vertr.).

Eine oft behandelte Frage ist die nach der Staatsangehörigkeit der Danziger Bewohner während der Herrschaft der alliierten Hauptmächte. Der Versailler Vertrag bestimmt, daß mit seinem Inkrafttreten die auf dem Danziger Gebiet wohnhaften Reichsdeutschen ihre deutsche Staatsangehörigkeit verlieren, um Staatsangehörige der Freien Stadt Danzig zu werden (... en vue de devenir nationaux de la Ville libre de Dantzig. Art. 105 Vers. Vertr.). Entgegen dem ursprünglichen Wortlaut des Vertrages wurde die Freie Stadt nicht schon mit seinem Inkrafttreten begründet; vielmehr sollte ihre Errichtung erst später durch die alliierten und assoziierten Hauptmächte erfolgen. Die ehemaligen Reichsdeutschen konnten daher trotz des Verlustes ihrer Reichsangehörigkeit nicht sofort Staatsangehörige der Freien Stadt werden. Gleichwohl waren sie bis zur Begründung der Freien Stadt nicht „heimatlos" im technischen Sinne. Sie waren Angehörige eines politischen Gebildes, das unter der gemeinsamen Souveränität der vier Hauptmächte stand. Da die Souveränität ungeteilt war, unterschied sich diese Zugehörigkeit von der englischen oder französischen Staatsangehörigkeit. Bezeichnet man ein derartiges Gebilde, das eigenes Gebiet und eigene Angehörige, aber keinen Staatscharakter hat, als Land [10]), so kann man die Danziger Bewohner, die mit dem Inkrafttreten des Friedensvertrages ihre Reichsangehörigkeit verloren haben, am besten als „Landesangehörige" des Landes Danzig bezeichnen [11]). Diese Landesangehörigkeit trug den Keim in sich, mit dem Augenblick der Gründung der Freien Stadt zur Staatsangehörigkeit zu werden. In den von Tower als Vertreter der alliierten Hauptmächte für Danzig mit Polen abgeschlossenen Verträgen werden die Danziger Landesangehörigen als „citoyens de Dantzig" bezeichnet [12]). Da mit diesem Ausdruck nicht nur die Bürger der Stadt Danzig, sondern die Bewohner des gesamten Gebiets gemeint waren, so besagt er sinngemäß das gleiche wie unsere Bezeichnung „Landesangehörige".

---

[10]) So Georg Jellinek, Über Staatsfragmente, S. 300.

[11]) Ebenso Bumke, Recht und Wirtschaft, 1920, S. 74; Otto Loening, ebenda, S. 42; Crusen, Festgabe für Liebmann, S. 50, hält dagegen nur zwei Lösungen für möglich: entweder seien die Bewohner bis zur Begründung der freien Stadt personae nullius, oder sie behielten die deutsche Reichsangehörigkeit. Ebenso wie der Text Schätzel, Zeitschrift für Völkerrecht, XII, S. 113 f.; Leibholz, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, III, S. 122. Vergleiche auch die Entscheidung des Kammergerichts vom 6. Mai 1920, DJZ. 1920, Sp. 533; Horneffer, S. 250.

[12]) Vergleiche Grünbuch, V, S. 122 ff., Vertrag von 22. 4. 1920, besonders Art. 1 und 2.

III. Die Verpflichtungen der alliierten und assoziierten Hauptmächte.

Die Vorgeschichte des Versailler Vertrages zeigt als Zweck der Abtrennung Danzigs vom Reich die Einräumung eines freien Zugangs zur See für Polen, jedoch unter Berücksichtigung des Umstandes, daß Danzig eine von deutscher Bevölkerung bewohnte Stadt ist, die deshalb nicht an Polen abgetreten werden soll. Um dies zu erreichen, legte der Vertrag den alliierten Hauptmächten gewisse Verpflichtungen auf, deren Erfüllung beiden Forderungen Genüge tun sollte.

1. Die Errichtung der Freien Stadt.

Das Danziger Gebiet war den alliierten Hauptmächten vom Deutschen Reich abgetreten worden mit der Verpflichtung, es als Freie Stadt zu errichten (Art. 102 Vers. Vertr.). Die Hauptmächte, als Inhaber der Souveränität über Danzig, treten als Treuhänder auf: sie haben ein Gebiet zwar „zu eigen" erhalten, jedoch nicht endgültig, sondern zu dem Zwecke, aus ihm nach gewissen Vorbereitungen ein politisches Sondergebilde entstehen zu lassen. Dieses Ziel ist in Form einer Verpflichtung der alliierten Hauptmächte Inhalt des Versailler Vertrages geworden, auf dessen Erfüllung ein Rechtsanspruch besteht. Insbesondere kann sich Deutschland jeder anderen Lösung — etwa der Beibehaltung des seit dem 10. Januar 1920 bis zur Begründung der Freien Stadt bestehenden Zustandes oder der Abtretung Danzigs an einen anderen Staat — widersetzen und die Erfüllung seiner Vertragspflichten von der Innehaltung der gegnerischen abhängig machen. Aber auch die anderen Vertragsmächte von Versailles haben diesen Anspruch. Zwar ist der Vertrag zwischen den alliierten und assoziierten Mächten einerseits und Deutschland andererseits geschlossen worden, so daß eine Verpflichtung Deutschlands grundsätzlich allen anderen Mächten, eine Verpflichtung der anderen Mächte nur Deutschland gegenüber gilt. Der Artikel 102 bildet aber insofern eine Ausnahme, als er aus den alliierten und assoziierten Mächten eine Gruppe, die Hauptmächte, absondert und ihnen eine bestimmte Aufgabe in Form einer Verpflichtung auflegt. Es ist nicht anzunehmen, daß die übrigen alliierten und assoziierten Mächte bei der Regelung dieser Frage ausgeschlossen werden und Deutschland allein „Auftraggeber" sein sollte; denn mit dem gesamten Vertrag ist auch der Abschnitt über Danzig von Deutschland und den alliierten und assoziierten Mächten unterzeichnet worden. Man kann nicht sagen, daß hierin lediglich eine Billigung des Auftrags der Hauptmächte durch die anderen alliierten Mächte liegt, denn — da der Wortlaut des Vertrages nicht zu dieser Auslegung zwingt — hieße es, die wahre Interessenlage verkennen, wollte man den anderen Mächten, insbesondere Polen, nicht auch einen Erfüllungsanspruch zuerkennen. In dieser zweiseitigen

Verteilung von Rechten und Pflichten liegt der Unterschied zwischen der Behandlung Danzigs und Memels im Versailler Vertrag. Auch das Memelgebiet hatte Deutschland den alliierten und assoziierten Hauptmächten abgetreten (Art. 99 Abs. 1 Vers. Vertr.), hatte sich aber gleichzeitig verpflichtet, alle Verfügungen dieser Mächte über das Gebiet anzuerkennen (Art. 99 Abs. 2); ein Widerspruch Deutschlands gegen sie war damit ausgeschlossen. Über Danzig enthält der Versailler Vertrag keine ähnliche Bestimmung. Für Deutschland ist daher die Errichtung Danzigs als Freier Stadt nicht nur eine Frage nationaler Anteilnahme, sondern eine Rechtsfrage.

Die Bedeutung des Artikels 102 ist mit der Verpflichtung der alliierten und assoziierten Hauptmächte, Danzig als Freie Stadt zu errichten, und der Berechtigung der anderen Vertragsstaaten, die Errichtung zu fordern, nicht erschöpft. Seine notwendige Voraussetzung, ohne die der Auftrag der Hauptmächte nicht gedacht werden kann, ist die Einigung aller Vertragsstaaten untereinander, daß Danzig eine Freie Stadt werden soll. Wenn sich daher die Hauptmächte bei dem Errichtungsakt im Rahmen ihres Auftrages aus dem Versailler Vertrag halten, so ist dieser Akt im Einverständnis mit allen Vertragsmächten erfolgt; sein Ergebnis — eben die Freie Stadt — ist von allen diesen Mächten gewollt. Aus diesem vertraglich festgelegten Willen folgt die Pflicht, die so errichtete Freie Stadt anzuerkennen, da das Gegenteil ein Widerspruch gegen das durch die Unterschrift unter den Versailler Vertrag bekundete Einverständnis mit der Regelung der Danziger Frage sein würde. Diese Anerkennung bedeutet einmal die Anerkennung der Freien Stadt als solcher; dann aber auch die Anerkennung der geschaffenen Lage, daß Danzig eben eine Freie Stadt ist. Eine gewaltsame Änderung dieses Zustandes durch einen Vertragsstaat würde eine Verletzung des Versailler Vertrages sein, welche die anderen Vertragsstaaten berechtigt (nicht verpflichtet), die völkerrechtlich anerkannten Mittel gegen solchen Vertragsbruch zu ergreifen. Diese Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten gewinnen mit dem Augenblick der Gründung der Freien Stadt ihre Bedeutung; Artikel 102 ist daher mit der Erfüllung des Auftrags der Hauptmächte nicht gegenstandslos geworden[13]), sondern enthält nach wie vor die Vertragsstaaten bindendes Recht. Man kann hiergegen nicht einwenden, daß mit dem Augenblick der Gründung der Freien Stadt allein der Völkerbund auf Grund seiner Schutzpflicht die durch den Versailler Vertrag getroffene Regelung der Danziger Frage aufrechtzuerhalten habe[14]), wes-

[13]) Wie Hostie, Revue de droit international et de législation comparée, 1934, S. 103, meint.

[14]) Was wohl den Darlegungen Hosties, a. a. O., S. 103, zum Teil unausgesprochen zugrunde liegt.

halb alle Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten aus Artikel 102 mit der Gründung der Freien Stadt beendet seien. Wenn auch zur Zeit des Abschlusses der Pariser Vorortverträge die Neigung bestand, dem Völkerbund weitgehende Befugnisse auf Kosten der einzelnen Staaten einzuräumen, so ist dies doch in jedem Falle ausdrücklich hervorgehoben, und die vertraglichen Rechte und Pflichten dieser Staaten sind nicht ohne weiteres aufgegeben worden. Das Beispiel des polnischen Minderheitenvertrages vom 28. Juni 1919 [15]) zeigt dies deutlich: in Artikel 12 dieses Vertrages hat Polen anerkannt, daß dessen Minderheitenbestimmungen Verpflichtungen von internationalem Interesse sind, die unter der Garantie des Völkerbundes stehen. Sie können nur mit Zustimmung der Mehrheit des Völkerbundsrates geändert werden, ohne daß dieser Mehrheitsbeschluß selbst die Änderung schon herbeiführte. Dazu ist vielmehr die Zustimmung der Vertragsstaaten notwendig. Die Vereinigten Staaten, England, Frankreich, Italien und Japan — die Vertragsgegner Polens — haben sich aber ausdrücklich verpflichtet, ihre Zustimmung keiner solchen Änderung zu versagen, die in gehöriger Form von der Mehrheit des Rats genehmigt wurde. Trotz der Garantie des Völkerbundes wird hier als selbstverständlich vorausgesetzt, daß die Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten unverändert bestehen bleiben; ohne ihre Zustimmung kommt keine Vertragsänderung zustande. Da auch in den Artikeln 100 bis 108 des Versailler Vertrages kein ausdrücklicher Hinweis auf eine Endigung der Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten aus Artikel 102 enthalten ist, so muß ihr Fortbestehen angenommen werden. Selbstverständlich bestehen die Rechte und Pflichten aus Artikel 102 lediglich zwischen den Vertragsstaaten von Versailles und nicht gegenüber Danzig. Der Anspruch der Vertragsstaaten auf Aufrechterhaltung des vom Versailler Vertrag vorgesehenen Zustandes schließt die Verteidigung der Freien Stadt auf ihrem eigenen Gebiet nicht in sich. Er rechtfertigt lediglich Maßnahmen von Vertragsstaat gegen Vertragsstaat.

Der Versailler Vertrag schweigt über die Art und Weise, in der die Hauptmächte die Errichtung der Freien Stadt vorzunehmen haben. Die Einzelheiten der Gründung sind daher in ihr Ermessen gestellt — sie müssen nur schließlich zu dem im Vertrag vorgesehenen Ergebnis, eben der „Freien Stadt" führen. Auch dieser Begriff ist durch Artikel 102 nicht näher erläutert. Im Mittelalter bezeichnete man die Reichsstädte, die zwar dem Kaiser, nicht aber einem Landesherrn untertan waren, als „frei", während die Freien Städte Hamburg, Bremen, Lübeck und Frankfurt am Main zur

[15]) Abgedruckt: Martens-Triepel, Nouveau Recueil Général de Traités, 3. XIII, S. 504 ff.; Grünbuch, I a, S. 208 ff.

Zeit des Deutschen Bundes unter keiner Oberherrschaft standen, sondern unabhängige Staaten waren. Bei dieser Unklarheit des Begriffs lag die Befürchtung nahe, daß man unter der „Freien Stadt Danzig" nur eine polnische Provinz mit erheblichen Sonderrechten verstehen würde, oder doch Bestrebungen entstehen könnten, die eine solche Auslegung des Vertrages für sich in Anspruch nähmen. Deshalb hatte die deutsche Friedensabordnung dagegen Widerspruch erhoben, daß die alte Hansestadt trotz ihres deutschen Charakters in einen „Freistaat polnischer Souveränität" umgewandelt werden sollte [16]). Die Antwort der alliierten und assoziierten Mächte und die mit ihr verbundene Mantelnote Clémenceaus vom 16. Juni 1919 sind — wohl absichtlich — in einer sehr unbestimmten Form gehalten. Die Mantelnote Clémenceaus führt aus [17]): „La Ville de Dantzig recevra la constitution d'une Ville libre, ses habitants seront autonomes; ils ne passeront pas sous la domination de la Pologne et ne feront pas partie de l'Etat Polonais. La Pologne obtiendra certains droits économiques à Dantzig; la Ville même a été retranchée de l'Allemagne parce qu'il n'y avait pas d'autre moyen possible de fournir ce libre et sûr accès à la mer que l'Allemagne avait promis de céder." Der Gebrauch des Wortes „autonome" könnte darauf schließen lassen, daß die Bewohner Danzigs innerhalb des polnischen Staates eine gewisse Selbständigkeit für bestimmte Zweige der Staatstätigkeit genießen sollen, ähnlich den Bewohnern des Memellandes im litauischen Staate. Dieser Auffassung wird aber durch das Folgende unzweideutig widersprochen; denn: die Bewohner werden nicht unter die Herrschaft Polens kommen, noch zum polnischen Staate gehören. Der Schluß ist daher unabweisbar, daß die Mantelnote „autonome" in der Bedeutung von „selbständig" oder „unabhängig" gebraucht, da sie sonst keinen Sinn ergeben würde. Die Antwortnote selbst sagt [18]): „La population de Dantzig est et a été depuis longtemps en grande majorité allemande. C'est pour cette raison même qu'on ne propose pas de l'incorporer à la Pologne." Es wird also ausdrücklich festgestellt, daß eine Einverleibung Danzigs in Polen, auch als autonome Provinz, nicht stattfinden soll. Es ist aber zuzugeben, daß für eine exakte Auslegung des Begriffs „Freie Stadt" aus der Antwortnote der alliierten und assoziierten Mächte nichts Endgültiges herausgelesen werden kann. Was unter dem Ausdruck „Freie Stadt" zu verstehen ist, muß daher im Fort-

[16]) Kraus-Rödiger, S. 433.
[17]) Kraus-Rödiger, S. 566, Zbiór dokumentów, I, S. 5 f.
[18]) Kraus-Rödiger, S. 601, Zbiór dokumentów, I, S. 6 f.

gang der Darstellung aus dem Versailler Vertrag, der Errichtung der Freien Stadt durch die alliierten Hauptmächte und dem im Artikel 104 vorgesehenen Danzig-polnischen Vertrag entwickelt werden.

2. Die Verhandlung eines Danzig-polnischen Vertrages.

Zweck der Abtrennung Danzigs vom Deutschen Reich war, Polen einen freien Zugang zum Meer zu sichern. Wie dargestellt, ist aus Artikel 102 des Versailler Vertrages nicht mit Sicherheit zu entnehmen, welche Stellung Danzig einnehmen und wie infolgedessen dieser freie Zugang hergestellt werden soll. Der Versailler Vertrag hat es aber bei dieser ungenauen Bestimmung nicht bewenden lassen, sondern hat den alliierten Hauptmächten eine weitere Verpflichtung auferlegt: sie sollen einen Vertrag verhandeln, der zwischen Danzig und Polen in Kraft tritt und diesen Zugang zum Meer sicherstellt (Art. 104 Vers. Vertr.).

a) Die vorgesehenen Gegenstände dieses Vertrages (Art. 104 Vers. Vertr.).

Artikel 104 des Versailler Vertrages verpflichtet die alliierten Hauptmächte, einen Vertrag zu verhandeln, dessen wesentlicher Inhalt durch sechs Punkte vorgezeichnet ist. Die Freie Stadt soll durch ihn in die Zollgrenzen Polens einbezogen und im Hafen eine Freizone eingerichtet werden. Durch Zusicherung der freien Benutzung der Wasserstraßen und Hafenanlagen soll die freie Aus- und Einfuhr Polens durch den Danziger Hafen gewährleistet werden. Polen soll die Weichsel, das Eisenbahnnetz der Freien Stadt, sowie den Post-, Telegraphen- und Fernsprechverkehr zwischen dem Danziger Hafen und Polen überwachen und verwalten und das Recht haben, die Wasserstraßen, Hafeneinrichtungen und genannten Verkehrsmittel auszubauen, zu verbessern und das dazu erforderliche Gelände und Eigentum zu angemessenen Bedingungen zu kaufen oder zu mieten. Es soll dafür gesorgt werden, daß in der Freien Stadt kein Unterschied zum Nachteil polnischer Staatsangehöriger oder anderer Personen polnischer Herkunft oder Muttersprache gemacht wird. Alle diese Punkte zielen in erster Linie auf polnische Rechte ab, die den Zugang Polens zum Meer sicherstellen sollen. Punkt 6 weicht dagegen von der Fassung der übrigen ab, indem er nicht Polen durch den Vertrag etwas zusichern will, sondern ausdrücklich sagt, der Vertrag solle geschlossen werden „en vue ... de faire assurer par le Gouvernement polonais la conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig“ ... „to provide that the Polish Government

shall undertake the conduct of the foreign relations of the Free City of Danzig". Beide maßgebenden Wortlaute bringen klar zum Ausdruck, daß Polen sich verbindlich machen soll, die Führung der auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt sicherzustellen[19]), daß es sich in erster Linie um eine von Polen zu übernehmende Pflicht handelt.

b) Bedeutung und Tragweite des Artikels 104 des Versailler Vertrages.

Ebenso wie Artikel 102 legt auch Artikel 104 den alliierten Hauptmächten eine Verpflichtung auf: sie haben einen Vertrag zu verhandeln (négocier; to negotiate), der zwischen Danzig und Polen mit dem Tage der Errichtung der Freien Stadt in Kraft treten und die Regelung der oben angeführten Punkte bringen soll. Die Aufgabe der Hauptmächte besteht darin, den Wortlaut dieses Vertrages zu „verhandeln" (négocier), d. h. ihn endgültig festzustellen, ohne daß dabei eine Mitarbeit der beiden vorgesehenen Vertragsstaaten ausgeschlossen wäre. Die Verpflichtung der Hauptmächte ist nicht auf eine bloße Vermittlertätigkeit beschränkt, wie dies die unrichtige deutsche Übersetzung vermuten lassen könnte; sie sollen vielmehr einen Wortlaut, der eine Regelung der im Artikel 104 aufgestellten Punkte enthält, als Vertrag zwischen Danzig und Polen zur Annahme bringen. Die Friedensbedingungen sprachen ursprünglich von einem „Festsetzen" („fixer") des Vertragstextes durch die alliierten Hauptmächte[20]); die Umänderung in „négocier" bedeutet zwar in der Form eine Abschwächung, ist aber der Sache nach kein wesentlicher Unterschied zur ursprünglichen Fassung.

Diese Verpflichtung der alliierten Hauptmächte besteht gegenüber allen anderen Vertragsstaaten, ebenso wie die Verpflichtung aus Artikel 102 und aus den gleichen Gründen[21]). Sie alle haben einen Anspruch darauf, daß die Hauptmächte den Vertrag verhandeln und sich dabei in dem von Artikel 104 vorgezeichneten Rahmen halten. Es bleibt den Hauptmächten überlassen, die Art und Weise zu bestimmen, in der sie die im Artikel 104 aufgezählten Grundsätze verwirklichen wollen; das vorgesehene Ergebnis darf von ihnen aber nicht geändert werden. So kann Polen verlangen, daß ihm die in Artikel 104 vorgesehene Stellung durch den Vertrag eingeräumt wird, während Deutschland einen Anspruch darauf hat, daß Polen weitere Rechte in Danzig durch den von den Hauptmächten verhandelten Vertrag

[19]) Die nicht maßgebliche deutsche Übersetzung dieses Punktes ist falsch.

[20]) Kraus-Rödiger, S. 1000.

[21]) Ebenso Hostie, Revue de droit international et de législation comparée, 1934, S. 100.

nicht erhält [22]). Denn der zustande gekommene Vertrag ist die Grenze dessen, was Deutschland zu unterzeichnen gewillt war. Es hat auf die Gebietszugehörigkeit zum Reich verzichtet, aber nur unter den Bedingungen, die der Versailler Vertrag selbst für das weitere Schicksal Danzigs aufgestellt hat. Ihre Innehaltung kann es fordern und die Erfüllung seiner eigenen Vertragsverpflichtungen davon abhängig machen [23]).

Mit dem Abschluß des vorgesehenen Danzig-polnischen Vertrages ist die Bedeutung des Artikels 104 als geltender Rechtsquelle nicht erschöpft [24]). Es ist oben dargelegt worden, daß die Vertragsstaaten von Versailles auf Grund des Artikels 102 verpflichtet sind, die Stellung Danzigs als Freier Stadt zu achten, und berechtigt, diese Achtung voneinander zu fordern. Was im einzelnen unter dem Ausdruck „Freie Stadt Danzig" zu verstehen ist, welche Stellung sie insbesondere gegenüber Polen einnehmen soll, hatte Artikel 102 offen gelassen. Artikel 104 legt die großen Linien fest, die das Verhältnis Danzigs zu Polen beherrschen sollen und zeigt damit, welche Stellung der Versailler Vertrag sowohl Danzig als auch Polen eingeräumt sehen will. Der Wortlaut des Artikels 104 scheint zwar nur von einem Auftrag der alliierten Hauptmächte zu sprechen, einen Vertrag zu verhandeln; seine Voraussetzung ist aber — ebenso wie bei Artikel 102 — die Einigung aller Vertragsstaaten, daß die in diesem Artikel enthaltenen Grundsätze das Verhältnis Danzigs zu Polen beherrschen sollen. Aus dieser Einigung folgt die Pflicht aller Vertragsstaaten, diese Regelung zu achten und das Recht, diese Achtung von jedem Vertragsgegner zu fordern. Der Abschluß des vorgesehenen Danzig-polnischen Vertrages macht diese Vertragsrechte und -pflichten nicht hinfällig. Sie gewinnen vielmehr mit dem Augenblick praktische Bedeutung, in dem Polen eine Änderung dieses Danzig-polnischen Vertrages durchsetzen will, um seine Rechte in Danzig über das in Artikel 104 vorgesehene Maß auszudehnen. Dies ist ihm durch seine Teilnahme am Versailler Vertrag verwehrt; jeder Vertragsgegner ist gegebenenfalls berechtigt, es zu verhindern. Dagegen steht einer Einschränkung der für Polen vorgesehenen Rechte durch eine Danzig-polnische Vereinbarung nichts im Wege, wenn hierdurch die Erfüllung polnischer Verpflichtungen oder die

---

[22]) Es sind hier die beiden Staaten als Beispiel angeführt, die an der Stellung Danzigs das größte Interesse haben. Das gleiche gilt selbstverständlich von allen anderen Vertragsstaaten.

[23]) Vergleiche de Lannoy, Revue de droit international et de législation comparée, 1921, S. 439, der dies für einen Fehler des Friedensvertrags hält, der den Absichten seiner Urheber nicht entspräche, trotzdem aber gültiger Vertragsinhalt geworden sei.

[24]) Wie dies Hostie, Revue de droit international et de législation comparée, 1934, S. 77 ff., besonders Seite 105, annimmt.

Lebensmöglichkeiten der Freien Stadt nicht betroffen werden. Denn Danzig ist lediglich zu dem Zwecke von Deutschland abgetrennt worden, um Polen einen freien Zugang zum Meer zu geben. Die Rechte, die Polen zur Verwirklichung dieses Ziels in Danzig erhalten soll, sind ihm allein in seinem Interesse zugesagt; sie können vernünftigerweise nicht gleichzeitig als eine Verpflichtung in dem Sinne aufgefaßt werden, daß Polen sie nicht ohne Zustimmung der anderen Vertragsmächte aufheben oder einschränken dürfte[25]). Wenn Polen beispielsweise auf den Schutz seiner Minderheit in Danzig verzichten will (Artikel 104 Ziff. 5), so ist keine Vertragsmacht von Versailles berechtigt, von ihm die Aufrechterhaltung dieses Schutzes zu fordern.

Der Internationale Gerichtshof im Haag, der sich anläßlich seines Gutachtens über die Behandlung der polnischen Minderheit in Danzig[26]) mit der Bedeutung des Artikels 104 zu befassen hatte, hat sich über diese Seite seines Inhalts nicht näher geäußert, da es der vorliegende Fall nicht erforderte. Er ist aber der Ansicht, daß Artikel 104 einen Auftrag für die alliierten Hauptmächte „enthält" („contient")[27]), nicht einen Auftrag „bildet" („constitue"), so daß die Frage, ob er neben diesem Auftrag noch eine weitere Bedeutung hat, durchaus offen bleibt.

Danzig selbst hat am Versailler Vertrag nicht teilgenommen, konnte also auch keine Verpflichtung für seine internationale Stellung durch ihn übernehmen. Seine Bestimmungen haben es zwar zum Gegenstande, die durch ihn begründeten Rechtsbeziehungen gelten aber nur für die Staaten, die ihn unterzeichnet haben. Nach seinem Inkrafttreten bestand lediglich die Verpflichtung der alliierten Hauptmächte, die in Artikel 104 vorgesehene Ordnung durch Verhandlung eines Vertrages herzustellen, aller Vertragsmächte, diese Ordnung zu achten und die Berechtigung, ihre Innehaltung von jedem Vertragsgegner zu fordern.

Dagegen ist von polnischer Seite häufig die Ansicht vertreten worden, daß der Versailler Vertrag die Grundlage für das öffentliche Recht Danzigs, eine juristische Bedingung für das Bestehen der Freien Stadt und die grundlegende Rechtsquelle für das Verhältnis Danzigs zu Polen sei[28]). Der Artikel 104 bilde eine organische Beschränkung der Freiheit Danzigs und übertrage die in ihm erwähnten Rechte direkt und unwiderruflich der

[25]) Wie dies Makowski, S. 173, anzunehmen scheint.

[26]) Publications de la Cour, série A/B, no 44.

[27]) Publications de la Cour, série A/B, no 44, S. 42.

[28]) Vergleiche Makowski, S. 172 f.; Rundstein, vor dem Haager Gerichtshof, Publications de la Cour, série C, no 18 II, S. 37; Denkschrift der polnischen Regierung vom 26. 3. 1931, Publications de la Cour, série C, no 56, S. 20, 23 f.; vom 22. 8. 1931, eod. loco, S. 101, 111 ff.

Republik Polen. Keinesfalls seien die polnischen Rechte ein Ausfluß gewöhnlicher zwischenstaatlicher Vereinbarungen, wie sie zwischen Völkerrechtssubjekten geschlossen zu werden pflegen.

Dem widerspricht einmal der Wortlaut des Artikels 104, der ausdrücklich sagt, daß die Hauptmächte einen Vertrag verhandeln sollen, der zwischen Danzig und Polen in Kraft treten soll, um gewisse Rechte und Pflichten zu übertragen (en vue ... de placer ... d'assurer ... de pourvoir ... de faire assurer). Ebenso deutlich drückt dies der englische Wortlaut aus: die alliierten Hauptmächte sollen einen Vertrag verhandeln zu folgenden Zwecken (with the following objects): den Einschluß Danzigs in die polnischen Zollgrenzen zu bewirken, Polen den freien Gebrauch der Wasserwege zuzusichern u. s. f. (to effect the inclusion of the Free City of Danzig within the Polish Customs frontiers ... to ensure to Poland ... the free use ... of all waterways etc.). Verhandelt man aber einen Vertrag zu dem Zweck, durch ihn Danzig in die polnischen Zollgrenzen einzubeziehen, zu verhüten, daß in der Freien Stadt ein Unterschied zum Nachteil der polnischen Staatsangehörigen gemacht werde, so hat dies zur Voraussetzung, daß Danzig ohne diesen Vertrag nicht zum polnischen Zollgebiet gehört und nicht verpflichtet ist, Vorsorge zu treffen, daß kein Unterschied zum Nachteil polnischer Staatsangehöriger gemacht werde. Hätte Polen schon ohne diesen Vertrag jene Rechte erhalten sollen, dann wäre die Fassung des Artikels 104 undeutlich und unzureichend. Es finden sich aber keine Anhaltspunkte, daß der Versailler Vertrag hier anders aufzufassen und auszulegen sei, als sein unzweideutiger Wortlaut es ausdrückt [29]). Auch der ständige Internationale Gerichtshof im Haag hat in seinem Gutachten vom 4. Februar 1932 auf die Unvereinbarkeit der Fassung des Artikels 104 mit der polnischen Auslegung hingewiesen [30]). Das Gutachten führt aus: der Artikel 104 enthält einen Auftrag der Vertragsmächte von Versailles an die alliierten Hauptmächte, einen Vertrag zwischen Danzig und Polen zu verhandeln, dessen Inhalt durch gewisse große Linien festgelegt ist. Auch die Botschafterkonferenz sei der Meinung gewesen, daß Polen erst durch den zu verhandelnden Vertrag die ihm zugesagten Vorteile erhalten werde [31]).

Auch wenn man von der klaren Fassung des Artikels 104 absieht, finden sich keine Gesichtspunkte, welche die polnische These unterstützten.

---

[29]) Vergleiche dazu Danziger Denkschrift von 26. 3. 1931, Publications de la Cour, série C, no 56, S. 38 ff.; Erich Kaufmann, vor dem Haager Gerichtshof, Publications de la Cour, série C, no 56, S. 331 ff.

[30]) Publications de la Cour, série A/B, no 44.

[31]) Publications de la Cour, série A/B, no 44, S. 26 ff., besonders S. 30.

Der Versailler Vertrag übertrug die Souveränität über das Danziger Gebiet den alliierten Hauptmächten. Hätte er gleichzeitig die Rechte des Artikels 104 auf Polen übertragen, dann hätte die polnische Regierung schon damals die auswärtigen Angelegenheiten Danzigs zu besorgen gehabt (Art. 104 Ziff. 6). Das ist aber nicht der Fall gewesen, Polen hat dies auch nie gefordert, vielmehr hat der Verwalter der alliierten Hauptmächte Danzig völkerrechtlich vertreten. Um während der Herrschaft der alliierten Hauptmächte ein nach außen einheitliches Zollgebiet Danzig-Polen zu schaffen, war ein besonderer Vertrag zwischen dem Verwalter Danzigs und der polnischen Regierung nötig [32]), der ausdrücklich feststellte, daß er der in Artikel 104 vorgesehenen Vereinbarung nicht vorgreife (Art. 66); Danzig war nicht auf Grund der Ziffer 1 des Artikels 104 ohne weiteres in das polnische Zollgebiet eingeschlossen. Das alles war eine notwendige Folge dessen, daß Deutschland zugunsten der alliierten Hauptmächte und nicht zugunsten Polens auf alle Rechte und Ansprüche auf Danzig verzichtet hatte: durch das Inkrafttreten des Versailler Vertrages hat Polen keine Rechte in Danzig erworben. Die polnische Auslegung des Versailler Vertrages kann daher nur besagen wollen, daß mit der Errichtung der Freien Stadt die in Artikel 104 aufgezählten Punkte Polen als Rechte zuständen. Das wäre auf zwei Arten möglich gewesen: entweder wären diese Rechte mit dem Augenblick der Gründung als Ausfluß des Versailler Vertrages selbsttätig an Polen gefallen, oder die Hauptmächte müßten sie bei der Gründung der Freien Stadt Polen übertragen haben. Die zweite Möglichkeit kann erst im Zusammenhang mit der Errichtung der Freien Stadt untersucht werden. Die erwähnten Rechte würden in diesem Falle Polen auch nicht auf Grund des Versailler Vertrages, sondern auf Grund des Übertragungsakts der Hauptmächte zustehen. Die erste Möglichkeit würde bedeuten, daß der Versailler Vertrag Danzig einseitig eine Verpflichtung auferlegt hätte, die es gar nicht annehmen konnte, weil es zur Zeit seines Inkrafttretens noch kein Völkerrechtssubjekt war. Einen solchen Vertrag zu Lasten eines Dritten kennt das Völkerrecht aber nicht. Danzig hätte diese Verpflichtungen mindestens stillschweigend annehmen müssen, und damit würden die Berechtigungen Polens auf einem Vertrag mit Danzig beruhen, aber nicht auf einseitiger Vergabung durch den Versailler Vertrag. Eine derartige Annahme hat aber gegenüber Polen nicht stattgefunden und ist auch polnischerseits nicht behauptet worden. Daß diese Rechte unabhängig von einer Verpflichtung Danzigs Polen zuständen, ist eine unmögliche Vorstellung, da ihr Inhalt ein Tun oder Unterlassen Danzigs fordert und sich nicht darauf

[32]) Vertrag vom 22. 4. 1920, Artikel 22, Grünbuch, V, S. 122 ff.

beschränkt, Polen Zuständigkeiten zuzusprechen, die ohne Mitwirkung der Freien Stadt ausgeübt werden könnten: wie könnte Polen von Danzig fordern, daß es keinen Unterschied zum Schaden der polnischen Staatsangehörigen und anderer Polen mache, wenn die Freie Stadt dazu nicht verpflichtet wäre? Der völkerrechtliche Verpflichtungsgrund kann unter diesen Voraussetzungen nur ein Vertrag zwischen Danzig und Polen sein, in dem Berechtigungen und Verpflichtungen sich gegenüberstehen und entsprechen.

Daß dies auch die Auffassung der Botschafterkonferenz war, die als Organ der alliierten Hauptmächte den in Artikel 104 vorgesehenen Vertrag zu verhandeln hatte, zeigt der Beschluß der Konferenz vom 11. Juli 1920[33]), in dem es heißt: „Die alliierten Hauptmächte sind sich einig, daß gemäß Artikel 104 des Versailler Vertrages ein Vertrag zwischen Danzig und Polen verhandelt werden soll; dieser Vertrag soll dafür sorgen, daß Polen die durch Ziffer 2, 3 und 4 des betreffenden Artikels garantierten Vorteile (les avantages garantis à la Pologne en vertue des Paragraphes 2, 3 et 4 dudit Article) zugesichert erhält (lui soient assurés)". Das kann nur heißen: Polen hat durch den Versailler Vertrag zwar einen Anspruch auf gewisse Vorteile erhalten, aber noch nicht diese Vorteile selbst; um sie ihm zuzusichern, muß erst der in Artikel 104 vorgesehene Vertrag geschlossen werden.

Dieser Umstand ist zugleich ein wichtiger Hinweis auf die Stellung, die Danzig gegenüber Polen einnehmen soll. Aus Artikel 102 des Versailler Vertrages war nicht mit Bestimmtheit zu ersehen, ob der Ausdruck „Freie Stadt" nicht vielleicht eine Einbeziehung Danzigs in die politischen Grenzen Polens bedeute. Artikel 104 zeigt, daß das Verhältnis beider auf einem von ihnen abgeschlossenen Vertrag beruhen soll, der für beide Teile Rechte und Pflichten enthält und sie daher beide als Rechtssubjekte voraussetzt. Durch die Aufzählung der Polen zugedachten Rechte ist die Stellung Polens in Danzig begrenzt, weitere Rechte soll es nicht erwerben. Die vorgesehenen polnischen Rechte selbst, deren Inhalt Artikel 104 in großen Linien darstellt, lassen auf keine Einverleibung der Freien Stadt in den polnischen Staatsverband schließen. Wenn Ziffer 1 des Artikels 104 bestimmt, daß Danzig in die polnischen Zollgrenzen einbezogen werden soll, so zeigt dies, daß gemeinsame politische Grenzen nicht vorgesehen sind. Die polnische Regierung soll gemäß Ziffer 6 die Führung der auswärtigen Angelegenheiten Danzigs sicherstellen. Voraussetzung ist, daß diese auswärtigen Angelegenheiten nicht mit denen Polens zusammenfallen, sondern grundsätzlich der Freien Stadt angehören, so daß dritten Staaten gegen-

[33]) Abgedruckt: Publications de la Cour, série C, no 56, S. 70.

über Danzig und Polen nicht als eine Einheit, sondern als verschiedene politische Gebilde auftreten. Hinzu kommt, daß Danzig seine eigenen Staatsangehörigen haben soll (Artikel 105 Vers. Vertr.), deren Schutz im Ausland Aufgabe der polnischen Regierung ist. All das zeigt, daß der Versailler Vertrag zwar eine enge vertragliche Bindung zwischen Danzig und Polen vorsieht, aber keine Vereinigung, und daß die Voraussetzung der von ihm vorgesehenen Regelung die grundsätzliche Selbständigkeit der Freien Stadt ist.

Zweites Kapitel.

Die Errichtung der freien Stadt.

Erster Teil.

Geschichtliche Vorgänge.

Der Versailler Vertrag hat die alliierten Hauptmächte verpflichtet, Danzig als Freie Stadt zu errichten, ohne im einzelnen festzulegen, wie diese Verpflichtung zu erfüllen sei. Die Art und Weise der Errichtung war daher den Hauptmächten freigestellt. Sie ließen das Danziger Gebiet zunächst durch Sir Reginald Tower verwalten, der die nötigen Organe schuf, um Danzig als Freie Stadt erstehen zu lassen. Er berief zunächst einen Staatsrat [1]) und übertrug ihm unter seiner Aufsicht die Führung der laufenden Verwaltung. Durch Verordnung vom 15. März 1920 bestimmte er die Errichtung eines Obergerichts für das Gebiet der künftigen Freien Stadt [2]), das die Instanzen des Oberlandesgerichts Marienwerder, des Kammergerichts und für Strafsachen die des Reichsgerichts ersetzen sollte. Durch diese Maßnahmen hatte sowohl die Verwaltung als auch die Rechtspflege des Danziger Gebiets eine von den früheren Reichs- und preußischen Staatsbehörden unabhängige Spitze bekommen. Am 27. März 1920 erweiterte Tower den Staatsrat durch Berufung von Vertretern der politischen Parteien. Er verlieh ihm das Recht, Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, Anleihen aufzunehmen, und Mittel, die über den Rahmen der laufenden Verwaltung hinausgingen, zu bewilligen [3]). Damit war ein vorläufiger Ersatz einer gesetzgebenden Gewalt in Danzig geschaffen worden. Für den 16. Mai 1920 setzte Tower Wahlen zur verfassunggebenden Versammlung an [4]). Sie wurde für den 14. Juni 1920 erstmalig einberufen [5]), sollte einen Verfassungsentwurf für die künftige Freie Stadt herstellen und

[1]) Amtsblatt der Regierung zu Danzig, 1920, S. 99 f.
[2]) Staatsanzeiger für Danzig, 1920, S. 7 f.
[3]) Staatsanzeiger 1920, S. 15 f.
[4]) Staatsanzeiger 1920, S. 17.
[5]) Staatsanzeiger 1920, S. 131.

den mit Polen abzuschließenden Vertrag (Art. 104 Vers. Vertr.) vorbereiten [6]).

Die nächsten Wochen und Monate waren mit diesen Arbeiten ausgefüllt. Ein Verfassungsentwurf wurde ausgearbeitet und unter dem Vorsitz Towers mit Polen über den zukünftigen Vertrag verhandelt. Nachdem die Vorarbeiten zu diesem Vertrag im Laufe des Oktober 1920 durch die Botschafterkonferenz zu einem gewissen Ergebnis geführt worden waren, und auch ein Verfassungsentwurf für die Freie Stadt ausgearbeitet war, glaubte die Konferenz den Zeitpunkt zur Erfüllung der Verpflichtung aus Artikel 102 für gekommen. Am 27. Oktober erklärte sie in der „Décision Constituant la ville de Dantzig en Ville Libre": „La Ville de Dantzig ensemble le territoire compris dans les limites ci-après, telles qu'elles sont ou seront déterminées sur place par la Commission prévue à l'article 101 du Traité de Paix de Versailles ..., est déclarée constituer une Ville libre dans les termes et conditions prévus par ledit Traité" [7]). Am 15. November 1920 sollte diese Entscheidung in Kraft treten — das gleiche Datum war für das Inkrafttreten des Danzig-polnischen Vertrages vorgesehen; am 9. November nahmen die bevollmächtigten Vertreter Danzigs im Namen der Freien Stadt durch Unterzeichnung des Errichtungsbeschlusses die in ihm enthaltenen Bestimmungen ausdrücklich an.

Am Tage des Inkrafttretens der Entscheidung erklärte der Stellvertreter Towers, Oberstleutnant Strutt, in der verfassunggebenden Versammlung Danzigs die Stadt und das sie umgebende Gebiet feierlich zur Freien Stadt und kündigte gleichzeitig die Beendigung seines Amtes als alliierter Verwalter Danzigs an. Durch Verordnung vom gleichen Tage bestimmte er, daß der erweiterte Staatsrat die vorläufige Staatsregierung, die verfassunggebende Versammlung die gesetzgebende Körperschaft bilden solle [8]). Mit dieser Verordnung endigte die bisher bestehende Gesamtherrschaft der alliierten Hauptmächte über Danzig.

Zweiter Teil.

Rechtliche Bedeutung der Errichtungsentscheidung der Botschafterkonferenz.

Die Errichtungsentscheidung vom 27. Oktober 1920 erfolgte in Ausführung des Artikels 102 des Versailler Vertrages; sie begründete die

[6]) Staatsanzeiger 1920, S. 129.

[7]) Abgedruckt: Grünbuch, I a, S. 154 ff.; Martens-Triepel, Nouveau Recueil Général de Traités, 3. XV, S. 452 ff.

[8]) Staatsanzeiger 1920, S. 327.

„Freie Stadt Danzig", die der Versailler Vertrag zwar vorgesehen, aber noch nicht ins Leben gerufen hatte. Mit dieser Feststellung allein ist nicht allzuviel gewonnen, da der Ausdruck „Freie Stadt" an sich farblos ist. Aus dem Errichtungsbeschluß im Zusammenhang mit den Bestimmungen des Versailler Vertrages ergibt sich folgendes:

Die Bestimmungen des Versailler Vertrages, insbesondere Artikel 104 und 105, ließen erkennen, daß eine Einverleibung Danzigs in Polen nicht beabsichtigt war. Durch den Errichtungsbeschluß der Hauptmächte ist dieser Absicht des Vertrages nicht zuwidergehandelt worden. Der Beschluß vom 27. Oktober 1920 war zunächst ein einseitiger Akt der Hauptmächte, der sich für das, was er schaffen wollte, ausdrücklich auf den Versailler Vertrag beruft, und dem Danzig am 9. November 1920 durch seine Unterschrift beitrat. Andere Mächte, insbesondere Polen, sind in ihm weder erwähnt, noch haben sie an ihm teilgenommen. Sie können daher aus der Errichtungsentscheidung als solcher keinerlei Rechte herleiten. Die Ansicht, daß Polen mit der Errichtung der Freien Stadt die ihm durch Artikel 104 zugedachten Vorteile ohne Rücksicht auf den Danzig-polnischen Vertrag als Rechte erhalten habe, wird durch die Errichtungsentscheidung nicht bestätigt. Man hat versucht, dieser Tatsache durch folgenden Gedankengang auszuweichen: Durch den Errichtungsakt hätten sich die Hauptmächte der Souveränität über das Danziger Gebiet begeben. Aus den Bestimmungen des Versailler Vertrages folge aber, daß Polen diese Souveränität erhalten habe [1]). Aus dem Wortlaut der Errichtungsentscheidung ist diese Ansicht ebenso wenig zu begründen wie aus dem des Versailler Vertrages. Der Versailler Vertrag gibt Polen lediglich einen Anspruch gegen die alliierten Hauptmächte auf Verhandlung eines Vertrages bestimmten Inhaltes, ohne ihm irgendwelche Rechte in oder über Danzig einzuräumen, die außerhalb des abzuschließenden Danzig-polnischen Vertrages beständen; während die Errichtungsentscheidung Polen oder polnische Rechte überhaupt nicht erwähnt. Es wäre außerdem befremdend, wenn die alliierten Hauptmächte die ihnen übertragene Souveränität über Danzig nur zu dem Zwecke aufgegeben hätten, damit Polen sie erwerben könne: üblicherweise hätte man dieses Ziel durch Übertragung der Souveränität auf Polen verwirklicht. Die Ansicht, daß nach Beendigung der Herrschaft der alliierten Hauptmächte die Souveränität über Danzig auf Grund des Versailler Vertrages selbsttätig Polen zugefallen sei, ist daher nicht haltbar.

Auch die Frage, ob sich die alliierten Hauptmächte durch den Errichtungsakt aller Hoheitsrechte über das Danziger Gebiet begeben haben, ist nicht

---

[1]) Makowski, S. 194.

unbestritten geblieben. Da weder der Versailler Vertrag noch die Errichtungsentscheidung etwas Ausdrückliches darüber sagen, wird geschlossen, daß die alliierten Hauptmächte nach wie vor die Souveränität über das Danziger Gebiet besitzen, da bei dem ähnlich gelagerten Fall des Memelgebiets der Übergang der Souveränität auf Litauen ausdrücklich erwähnt worden ist [2]). Gegen diese Meinung, die in dem Errichtungsakt nur die Verleihung einer weitgehenden örtlichen Selbständigkeit sehen kann, spricht zunächst, daß bei den Besprechungen des Versailler Vertrages eine solche Absicht nicht geäußert worden ist. Auch die Bestimmungen des Vertrages selbst lassen einen solchen Schluß nicht zu. Wenn die Hauptmächte nach wie vor die Souveränität über Danzig ausüben sollten, wäre der Schutz der Freien Stadt durch den Völkerbund (Art. 102 Vers. Vertr.) unnötig gewesen, der nur für ein kleines Gemeinwesen, dem jeder andere Schutz fehlt, einen Zweck hat; nicht aber für ein Gebiet, daß der Souveränität Englands, Frankreichs, Italiens und Japans untersteht. Für die Regelung des Verhältnisses zu Polen hätte es keines Danzig-polnischen Vertrages und der Verpflichtung der Hauptmächte, ihn zu verhandeln, bedurft — der Abschluß zwischen den alliierten Hauptmächten und Polen wäre ausreichend und zweckmäßig gewesen. All das läßt die Ansicht nicht zu, daß der Versailler Vertrag eine Fortdauer der Souveränität der Hauptmächte vorgesehen hätte. Die Entscheidung vom 27. Oktober 1920 begründete die Freie Stadt aber „dans les termes et conditions" des Versailler Vertrages, ohne einen Vorbehalt zugunsten der alliierten Hauptmächte zu machen. Freilich zeigt uns das Beispiel Bosniens und der Herzegowina von 1878 bis 1908, daß sich die Souveränität (hier des Ottomanischen Reiches) zu einem bloßen Recht (nudum ius) verflüchtigen kann, das höchstens die Weiterveräußerung des Gebiets durch den tatsächlichen Machthaber (Österreich-Ungarn) verhindert, aber keinerlei Ausübung der Staatsgewalt durch den Souverän mehr zuläßt. Selbst diese Möglichkeit einer „inhaltsleeren" Souveränität der Hauptmächte über Danzig läßt sich aus dem Versailler Vertrag und der Errichtungsurkunde nicht begründen. Wenn die Freie Stadt ihre Verfassung im Einvernehmen mit einem Hohen Kommissar des Völkerbundes selbst ausarbeiten, ihr Verhältnis zu Polen durch einen von ihr unterzeichneten Vertrag regeln soll, ihr eigene auswärtige Angelegenheiten zuerkannt werden, so hätte es eines ausdrücklichen Hinweises bedurft, wenn trotz allem die alliierten Hauptmächte weiterhin Inhaber der Souveränität, sei es auch nur als eines bloßen Rechts (nudum ius), bleiben sollten. Ein solcher Hinweis findet sich aber weder im Versailler Vertrag, noch in der Errichtungsurkunde.

[2]) So Levesque, La situation internationale de Dantzig, S. 119 ff.; vergleiche Statut des Memelgebiets, Hauptteil Art. 1, bei Rogge, S. 178.

Da eine Übertragung oder ein selbstätiger Übergang der Souveränität auf eine andere Macht ebenfalls nicht erfolgte, so kann nur die Frage sein, ob sie auf die Freie Stadt selbst übergegangen ist. Der Begriff der Souveränität ist einer der umstrittensten und undeutlichsten des Völkerrechts. Wenn er hier gebraucht wird, so erlaubt es der Rahmen der Darstellung nicht, zu diesen Streitigkeiten grundsätzlich Stellung zu nehmen. Worauf es in diesem Zusammenhang nur ankommen kann, ist die Frage, ob Danzig durch seine Errichtung als Freie Stadt ein sich grundsätzlich selbst bestimmendes Eigenleben erhalten hat, eine „existence propre régulière". Nur an dieses letzte, unabhängige Bestimmungsrecht ist hier gedacht, wenn von Souveränität gesprochen wird. Da weder die Hauptmächte dieses Bestimmungsrecht über Danziger Angelegenheiten behalten haben, noch Polen es erworben hat, so muß es seit dem Errichtungsakt der Freien Stadt zustehen, da ohne eine letzte, nicht mehr ableitbare Quelle eine Betätigung nicht denkbar ist. Die Freie Stadt Danzig ist somit als selbständiger (souveräner) Staat mit „existence propre régulière" ins Leben getreten. Sie besitzt alle Merkmale, die das Wesen eines solchen Staates ausmachen: ein eigenes Staatsgebiet mit eigener Verfassung und eigener, unabhängiger Staatsgewalt. Sie führt eigene Staatsflagge und eigenes Staatswappen. Sie besitzt eine eigene Währung; und gerade auf dem Gebiet der Währungspolitik der jüngsten Zeit hat sich der eigenstaatliche, unabhängige Charakter der Freien Stadt behauptet und durchgesetzt. Sie hat eigene Staatsangehörige. Die Leitung (direction) ihrer auswärtigen Angelegenheiten steht ihr zu. Sie schließt als selbständiges Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft Verträge mit auswärtigen Staaten.

Dem steht nicht entgegen, daß Danzig zugunsten Polens auf die Ausübung gewisser Hoheitsrechte verzichtet hat. Danzig hat diese Verzichte, wenn auch genötigt durch das Versailler Diktat (Art. 104), so doch als ein selbständiger Staat in einem völkerrechtlichen Vertrage ausgesprochen — dem mit Polen abgeschlossenen Pariser Vertrag. Diese durch Artikel 104 des Versailler Vertrages vorgesehenen Hoheitsbeschränkungen sind zwar drückend, lassen aber, wie die geschichtliche Entwicklung gezeigt hat, der selbständigen Betätigung und Entwicklung der Freien Stadt genügend Spielraum. Danzig hat auf ein eigenes Zollgebiet verzichtet, auf die Möglichkeit der Einschränkung der freien Benutzung der Hafenanlagen durch Polen, auf die Überwachung und Verwaltung der auf ihrem Gebiet gelegenen Vollspurbahnen, auf die Möglichkeit einer unterschiedlichen Behandlung der polnischen Minderheit gegenüber anderen Minderheiten — schließlich darauf, ihre auswärtigen Angelegenheiten anders als durch die polnische Regierung führen zu lassen.

Die Freie Stadt ist weiterhin damit einverstanden, ihre Verfassung

im Einvernehmen mit einem Hohen Kommissar des Völkerbundes auszuarbeiten; sie erkennt die Garantie des Völkerbundes für diese Verfassung an (Art. 103 Vers. Vertr.), ebenso die Protektion des Völkerbundes für ihre Stellung innerhalb der Staatenwelt (Art. 102 Satz 2 Vers. Vertr.).

Schließlich unterwirft sich Danzig der Entscheidung eines Hohen Kommissars des Völkerbundes für alle Streitigkeiten, die zwischen der Freien Stadt und Polen aus Anlaß des Versailler Vertrages oder ergänzender Vereinbarungen entstehen könnten (Art. 103 Vers. Vertr.).

Will man diese Souveränitätsbeschränkungen, mit denen die Freie Stadt ins Leben getreten ist, als „organische Beschränkungen" bezeichnen, als eine „Bedingung für das Bestehen der Freien Stadt", wie dies von polnischer Seite gern geschieht [3]), so ist dies nur insofern berechtigt, als die Errichtungsentscheidung und die Souveränitätsbeschränkungen tatsächlich gleichzeitig in Kraft getreten sind, was die Freie Stadt auch ausdrücklich anerkannt hat. Wird daraus aber geschlossen, daß Polen sich auf all diese Beschränkungen als auf ihm zustehende Rechte berufen kann, weil sie alle dem gleichen Ziel — dem freien Zugang Polens zum Meer — dienen, so übersieht diese Meinung, daß für Polen nur diejenigen Freiheitsbeschränkungen Rechte geworden sind, die der im Artikel 104 vorgesehene Danzig-polnische Vertrag enthält. Die Brücke von den Souveränitätsbeschränkungen Danzigs zu den Rechten Polens bildet einzig und allein dieser Danzig-polnische Vertrag.

Innerhalb der durch den Versailler Vertrag gezogenen Grenzen hat daher der Errichtungsbeschluß der Freien Stadt notwendigerweise die volle Freiheit und Selbständigkeit übertragen. Die Errichtungsentscheidung der Botschafterkonferenz ist insofern ein „konstitutiver Akt", als sie die Souveränität der Hauptmächte beendete und es der Freien Stadt damit ermöglichte, als solche ins Leben zu treten. Sie hat nicht lediglich festgestellt, daß eine Freie Stadt Danzig entstanden ist [4]), sondern hat dem „Land" Danzig ein wesentliches Moment verliehen, um „Freie Stadt" sein zu können: die Selbständigkeit „dans les termes et conditions" des Versailler Vertrages.

---

[3]) Vergleiche z. B. die Denkschrift der polnischen Regierung vom 22. August 1931, Publications de la Cour, série C, no 56, S. 101, 112; Denkschrift vom 26. März 1931, ebenda, S. 23 f.; ebenso die Sondermeinung von Guerrero, Graf Rostworowski, Fromageot und Urutia beim Gutachten des Haager Gerichtshofs, série A/B, no 44, S. 45 ff.

[4]) Wie dies Böhmert, Zeitschr. für Völkerrecht, XV, S. 695, mit der Begründung annimmt, daß ein Staat nicht durch andere Staaten gegründet werden könne. Danzig sei aber Staat, denn es habe Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt. Die Errichtungsentscheidung könne daher nur die formelle Anerkennung des früheren Souveräns bedeuten, daß sich ein neues Gemeinwesen organisiert habe.

Diese Art der Errichtung Danzigs zur Freien Stadt scheint die von Anzilotti vertretene Lehre, daß kein Staat die rechtliche Fähigkeit habe, einen neuen Staat, noch dazu von einer bestimmten Beschaffenheit, zu schaffen [5]), zu widerlegen [6]). Tatsächlich ist dies aber nicht der Fall. Die Lehre will lediglich besagen, daß bestehende Staaten zur „Schaffung" eines neuen Staates nichts weiter tun können, als „sich gegenseitig zu verpflichten, gewisse Dinge zu tun oder zu lassen, derart, daß das Entstehen eines neuen politischen Verbandes ermöglicht oder erleichtert wird" [7]); indem sie beispielsweise ihre Souveränität über ein Gebiet und seine Bewohner aufgeben und die Bildung einer neuen Staatsgewalt fördern. Sie können aber die äußeren Voraussetzungen eines Staates nicht durch Verträge und Abmachungen „beleben", d. h. die Betätigung als Staat hervorrufen. Denn diese beruht letztlich auf dem Willen der Bewohner, der durch Abmachungen anderer Staaten zwar beeinflußt, aber nicht geschaffen werden kann. Die Entstehung der Freien Stadt Danzig widerspricht dieser Lehre nicht. Auch hier haben die Vertragsmächte von Versailles zwar alles getan, um das Entstehen eines neuen politischen Verbandes zu ermöglichen und zu erleichtern; die „Belebung" aber, das selbständige Bestimmen innerhalb des übertragenen Eigenlebens erfolgte aus dem sich neu bildenden Gemeinwesen heraus. Die Danziger „Staatsidee" im Sinne Horneffers [8]) war freilich nicht aus den Wünschen und Notwendigkeiten der Danziger Bevölkerung hervorgegangen, sondern war aus dem Zwang entstanden, ein größeres Übel — die Einverleibung in Polen — zu vermeiden. Dieser „Staatsidee" entsprechend, deren besonderer Inhalt im wesentlichen durch den Versailler Vertrag bestimmt worden war, hat sich die Danziger Bevölkerung, sei es normsetzend (Verfassunggebende Versammlung), sei es normbefolgend, verhalten. Sie schuf damit eine Organisation, die befähigt war, von den alliierten Hauptmächten die Souveränität zu übernehmen und auszuüben; so daß mit dem Augenblick der Übertragung dieser Souveränität Danzig tatsächlich als Staat ins Leben treten konnte, indem Danziger Organe und Behörden die bisher von den alliierten Hauptmächten ausgeübte Regierungsgewalt übernahmen, ohne neben der Danziger Volksvertretung einer Instanz der Hauptmächte oder Polens verantwortlich zu sein [9]).

---

[5]) Anzilotti, Lehrbuch, S. 171.

[6]) Deshalb wohl die merkwürdige Begründung Böhmerts, Zeitschrift für Völkerrecht, XV, S. 695, und seine Auffassung des Errichtungsaktes als eines rein deklatorischen.

[7]) Lehrbuch, S. 171.

[8]) Horneffer, Entstehung des Staates, S. 122.

[9]) Vgl. zu dem Ganzen: Horneffer, Entstehung des Staates, S. 247 ff., bes. S. 253.

Drittes Kapitel.

Danzigs Beziehungen zum Völkerbund.

Erster Teil.

Die Ausarbeitung der Danziger Verfassung und ihre Garantie durch den Völkerbund.

Das Ziel des Versailler Vertrages in seinen Bestimmungen über Danzig ist, Polen einen sicheren Zugang zum Meer zu geben, ohne deshalb deutsche Bevölkerung dem polnischen Staat einzuverleiben. Er sieht daher die Errichtung einer Freien Stadt vor, die durch einen mit Polen zu schließenden Vertrag diesem Staate gewisse Rechte einräumen soll. Um diesem angestrebten Zustand gegen innere und äußere Erschütterungen Bestand zu verleihen, soll die Verfassung der Freien Stadt im Einvernehmen mit einem Hohen Kommissar des Völkerbundes ausgearbeitet werden (Art. 103 Vers. Vertr.), und der Völkerbund die so zustande gekommene Verfassung garantieren, sowie den Schutz der Freien Stadt übernehmen.

I. Der Hohe Kommissar und die Ausarbeitung der Verfassung.

Wenn der Versailler Vertrag bestimmt, daß die Verfassung der Freien Stadt von ordnungsgemäß berufenen Vertretern Danzigs im Einvernehmen mit einem Hohen Kommissar des Völkerbundes ausgearbeitet werden soll, so bedeutet das zunächst keine Verpflichtung Danzigs, diesen Bestimmungen des Vertrages nachzukommen, sondern bezeichnet nur eine Aufgabe für den Völkerbund, einen Hohen Kommissar zu bestellen und die mit dessen Einvernehmen zustande gekommene Verfassung zu garantieren. Die Vertragsmächte von Versailles sind — soweit sie dem Völkerbund angehören — verpflichtet, innerhalb des Bundes für die Erfüllung dieser Aufgaben zu wirken; denn auch die Garantie der Verfassung und der Schutz der Freien Stadt durch den Völkerbund sind Bedingungen, unter denen Deutschland auf Danzig verzichtet hat und deren Erfüllung es von seinen Vertragsgegnern fordern kann. Insbesondere sind die alliierten Hauptmächte, als die vorläufigen Herren des Danziger Gebiets, verpflichtet, Danzig die Möglichkeit zu geben, seine Verfassung in der vorgesehenen Art auszuarbeiten. Danzig

hat bereits durch sein Verhalten vor Begründung als Freie Stadt zu erkennen gegeben, daß es sich diesen Bestimmungen des Versailler Vertrages zu fügen gewillt ist und hat dies den alliierten Hauptmächten gegenüber durch seine Unterschrift unter die Errichtungsentscheidung ausdrücklich bestätigt.

Bereits im Juni 1919, als das Schicksal Danzigs nicht mehr zweifelhaft sein konnte, berief der Danziger Oberbürgermeister Sahm einen Ausschuß aus Vertretern der politischen Parteien zur Ausarbeitung einer Verfassung für die künftige Freie Stadt. Aus einem Entwurf des Magistrats und einem Gegenentwurf der Sozialdemokraten wurde ein dritter Entwurf hergestellt, welcher später der Verfassunggebenden Versammlung als Grundlage ihrer Arbeiten diente. Der Völkerbund beschäftigte sich auf seiner Londoner Sitzung vom 13. Februar 1920 zum ersten Male mit der ihm zugedachten Aufgabe. Der belgische Vertreter Hymans erstattete Bericht[1]) und schlug vor, den Vertreter der alliierten Hauptmächte in Danzig, Sir Reginald Tower, zum Hohen Kommissar des Völkerbundes zu ernennen. Dies geschah am gleichen Tage[2]), so daß Tower von nun an zwei Aufgaben zu erfüllen hatte: Vertreter der alliierten Hauptmächte zu sein und als Völkerbundskommissar sich an der Ausarbeitung der Danziger Verfassung zu beteiligen. Der einstimmig angenommene Bericht Hymans betonte, daß der Hohe Kommissar an die Weisungen des Völkerbundes gebunden und ihm verantwortlich sei[3]). Das hatte zwar der Versailler Vertrag nicht ausdrücklich vorgesehen; sein Sinn ergibt aber, daß der Hohe Kommissar ein Vertreter des Völkerbundes sein solle und bei Ausarbeitung der Verfassung dessen Meinung zu vertreten habe.

Nach dem Willen des Versailler Vertrages sollte die Danziger Verfassung im Einvernehmen („d'accord", „in agreement") zwischen dem Hohen Kommissar und den ordnungsgemäß berufenen Vertretern („régulièrement désignés", „duly appointed") der Freien Stadt entstehen. Nach der Ernennung des Hohen Kommissars war es daher Aufgabe Danzigs, derartige Vertreter ordnungsgemäß zu berufen. Da die Freie Stadt noch nicht errichtet war, ordnete Tower als Verwalter des Danziger Gebiets Wahlen zu einer Verfassunggebenden Versammlung für den 16. Mai 1920 an und bestellte den Danziger Oberbürgermeister Sahm zum Wahlleiter mit der Berechtigung, alle zur Wahl erforderlichen Anordnungen zu treffen[4]). Der Bericht Hymans hatte unter den Aufgaben des Hohen Kommissars aufgezählt, daß er sich zu vergewissern habe, ob die Danziger Vertreter „ord-

[1]) Journal officiel, 1920, S. 53 ff.
[2]) Journal officiel, 1920, S. 55.
[3]) Journal officiel, 1920, S. 54.
[4]) Verordnung vom 27. März 1920, Zbiór dokumentów I, S. 20.

nungsgemäß berufen" seien [5]). Dazu müßten sie auf einer möglichst weiten und demokratischen Grundlage gewählt werden. Tower hatte diesen Anforderungen entsprochen und seine Anordnungen über Art der Wahl und Wahlalter durch den Völkerbund genehmigen lassen [6]). Wahlberechtigt war jede seit dem 10. Januar 1920 im Gebiete der künftigen Freien Stadt wohnhafte, mindestens zwanzigjährige Person, die bis zu diesem Tage die deutsche Reichsangehörigkeit besessen hatte und nicht entmündigt oder der bürgerlichen Ehrenrechte beraubt war. Die Wahl selbst fand nach den Grundsätzen der Verhältniswahl statt als eine allgemeine, unmittelbare und geheime. Zum 14. Juni 1920 berief Tower die so gewählte Versammlung zum ersten Male ein [7]). Ihre Mitglieder waren die „ordnungsgemäß berufenen Vertreter" der Freien Stadt, mit denen sich Tower als Hoher Kommissar des Völkerbundes zur Ausarbeitung der Verfassung ins Einvernehmen zu setzen hatte. Die Fassung dieser Bestimmung des Artikels 103 zeigt die Absicht des Versailler Vertrages, die Verfassung der Freien Stadt als ein Werk Danzigs, von Danziger Vertretern ausgearbeitet, entstehen zu lassen. Weder die alliierten Hauptmächte noch der Völkerbund sind als Verfassungsgesetzgeber vorgesehen. Durch das geforderte Einvernehmen zwischen den Danziger Vertretern und dem Hohen Kommissar soll aber der Völkerbund in die Lage versetzt werden, nur eine solche Verfassung garantieren zu müssen, deren Entstehen er überwacht hat, und die er deshalb garantieren zu können glaubt. Der Völkerbund ist über den Wortlaut des Versailler Vertrages noch hinausgegangen, indem er von seinem Hohen Kommissar gefordert hat, daß er die Verfassung dem Völkerbundsrat zur Prüfung vorlege, bevor er sein Einverständnis mit den Vertretern der Freien Stadt erklärt [8]). Zu dieser Dienstanweisung an sein Organ war er sowohl formell als auch der Sache nach durchaus berechtigt. Denn die Forderung des Einverständnisses des Hohen Kommissars hat den Zweck, dem Völkerbund die Garantie der Verfassung zu ermöglichen, ist also letzten Endes Einverständnis des Völkerbundes selbst. Der Hohe Kommissar ist berechtigt, sein Einvernehmen mit den Vertretern der Freien Stadt auszusprechen, kann aber durch innere Anweisungen verpflichtet werden, es nur unter gewissen Voraussetzungen zu erklären, wozu auch die Prüfung der Verfassung durch den Völkerbundsrat gehören kann [9]). Das von beiden Seiten geforderte Einvernehmen bedeutet nichts anderes als eine Willensübereinstimmung zwischen der Vertretung Danzigs und dem Hohen Kom-

[5]) Journal officiel, 1920, S. 53.
[6]) Journal officiel, 1920, S. 84 f.
[7]) Staatsanzeiger 1920, S. 131.
[8]) Journal officiel, 1920, S. 54.
[9]) A. A. Harder, Danzig, Polen und der Völkerbund, S. 110, der hierin eine Kompetenzüberschreitung des Völkerbundes sieht, was wohl kaum aufrechtzuerhalten ist.

missar. Nach ausdrücklicher Bestimmung des Versailler Vertrages muß sich diese Übereinstimmung auf die Verfassung als Ganzes beziehen und hat sich nicht darauf zu beschränken, daß der Hohe Kommissar einzelne ihm vorgelegte Artikel billigt. Eine Einigung würde auch dann nicht bestanden haben, wenn Danzig eine Verfassungsbestimmung nicht aufnimmt, die der Hohe Kommissar für notwendig hält.

Der Verfassunggebenden Versammlung wurde der bereits erwähnte Entwurf des Verfassungsausschusses der Stadt Danzig vorgelegt. Nach etwa zweimonatigen Beratungen nahm die Versammlung am 19. August 1920 die aus diesen Verhandlungen hervorgegangene Verfassung an. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Hohen Kommissar beziehungsweise dem Völkerbund und den Vertretern Danzigs konnte das Einvernehmen nur durch die Nachgiebigkeit einer oder beider Seiten hergestellt werden. Bei dem Unterschied der Machtverhältnisse und der Lage Danzigs, das auf den Schutz und das Wohlwollen des Völkerbundes in starkem Maße angewiesen war, ist es nicht verwunderlich, daß die Freie Stadt in allen Fällen der nachgiebige Teil war. Die vom Völkerbund gewünschte Aufnahme oder Abänderung einer Verfassungsbestimmung bedeutet daher nicht, daß Danzig zu dieser Handlung verpflichtet gewesen, seine Verfassunggebende Versammlung zum bloßen Ausführungsorgan des Völkerbundes geworden wäre, sondern zeigt nur, daß Danzig mangels eines Entgegenkommens des Völkerbundes seinerseits das notwendige Einverständnis mit ihm herzustellen suchte. Da eine Einigung über einzelne Punkte nicht sofort zu erreichen war, Danzig nach seiner Begründung als Freie Stadt aber nicht ohne Verfassung bleiben konnte, so bestätigte der Völkerbund auf Grund eines Berichtes des Vicomte Ishii am 17. November 1920 das vorläufige Inkrafttreten der am 19. August von der Verfassunggebenden Versammlung angenommenen Verfassung, forderte aber die Verfassunggebende Versammlung auf, gewisse Änderungen in der Verfassung vorzunehmen, ohne die ihre endgültige Bestätigung nicht erfolgen könne[10]). Schon Hymans hatte in seinem Bericht die Aufnahme einer Bestimmung angeregt, wonach eine Änderung der Verfassung nur mit Zustimmung des Völkerbundes erfolgen könne[11]). Die Berechtigung dieser Forderung ist nicht zu bestreiten: ohne eine derartige Bestimmung hätte das Einverständnis zwischen den Vertretern der Freien Stadt und dem Hohen Kommissar für den Völkerbund nur einen sehr bedingten Wert als Grundlage der Verfassungsgarantie. In seinem Bericht

[10]) Vergleiche dazu den Beschluß des Völkerbundsrates vom 17. November 1920, Zbiór dokumentów, I, S. 128 ff. (auch abgedruckt: Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Série C no 8, S. 204 ff.) und den Bericht Ishiis vom 2. März 1921, Journal officiel, S. 166.

[11]) Journal officiel, 1920, S. 54.

vom 13. November 1920 hat der japanische Vertreter Ishii diese Forderung Hymans übernommen[12]), und die Freie Stadt hat ihrer Verfassung den gewünschten Inhalt gegeben (Art. 49 der Danziger Verfassung). Der Danziger Verfassungsentwurf hatte in seinem Artikel 1 Danzig als „Freie und Hansestadt" bezeichnet. In dem bereits erwähnten Bericht vom 13. November 1920 glaubte Ishii, daß diese Bezeichnung mit dem Versailler Vertrag in Widerspruch stünde, der nur eine „Freie Stadt Danzig" kenne. Er forderte daher die Streichung des Ausdrucks „Hansestadt". Da der Völkerbundsrat am 17. November den Bericht billigte, fügte sich Danzig und nannte sich „Freie Stadt Danzig". Ebenso kam es dem Verlangen des Völkerbundes nach, das Gesetz über den Erwerb und Verlust der Danziger Staatsangehörigkeit dem Rat zur Prüfung vorzulegen, der sich am 12. Januar 1922 mit dem vorgelegten Gesetz einverstanden erklärte[13]). Um die Garantie der Verfassung wirksam durchführen zu können, forderte der Völkerbund die Aufnahme einer Bestimmung, die den Senat der Freien Stadt verpflichtet, dem Völkerbund gegebenenfalls amtliche Auskunft über die öffentlichen Angelegenheiten der Freien Stadt zu erteilen[14]). Auch hier hat die Freie Stadt nachgegeben und eine dahingehende Bestimmung in ihre Verfassung aufgenommen (Art. 42 der Danziger Verfassung). Die Bestimmung des Artikels 5 der Danziger Verfassung, die der Freien Stadt verbietet, ohne vorherige Zustimmung des Völkerbundes als Militär- oder Marinebasis zu dienen, Festungswerke zu errichten und die Herstellung von Kriegsmaterial und Munition auf ihrem Gebiet zu gestatten, geht ebenfalls auf eine Anregung des Völkerbundes zurück[15]). In einem Falle drohte es jedoch zu einem ernsten Zerwürfnis zwischen Danzig und dem Völkerbund zu kommen. Der vorläufige Hohe Kommissar, Attolico, lenkte die Aufmerksamkeit des Bundes darauf, daß der Danziger Verfassungsentwurf für den Präsidenten des Senats und sieben hauptamtliche Senatoren eine Amtszeit von zwölf Jahren vorsehe, und daß während dieser Zeit für die genannten Regierungsmitglieder keine rechtliche Verpflichtung bestehe, zurückzutreten, wenn die Volksvertretung ihnen das Vertrauen entzöge. Er sah darin ein Hindernis für die politische Entwicklung der Freien Stadt, und sein Nachfolger, General Haking, äußerte sich in ähnlichem Sinne. Der Völkerbund schloß sich der Meinung seiner Hohen Kommissare an und forderte die Freie Stadt auf, Schritte zu unternehmen, um diese Amtszeit auf vier Jahre abzukürzen und die Regierung dem Volke gegenüber voll verantwortlich zu

[12]) Bericht, S. 4, Nr. 5.
[13]) Journal officiel, 1922, S. 143, annexe 297.
[14]) Bericht Ishii, S. 4, Nr. 8.
[15]) Bericht Ishii, S. 4, Nr. 9.

machen[16]). Danzig ging auf diesen Wunsch nicht sofort und widerspruchslos ein, der Völkerbund bestand jedoch auf seiner Meinung. Am 12. Januar 1922 ermächtigte der Rat den Hohen Kommissar, sein endgültiges Einverständnis mit der Verfassung zu erklären, jedoch unter der Voraussetzung, daß Danzig die Amtsdauer der Senatoren nach den Wünschen des Völkerbundes regele[17]). Die Danziger Verfassung, deren vorläufiges Inkrafttreten der Völkerbund bestätigt hatte, sah für ihre Abänderung die Anwesenheit von zwei Drittel der den Volkstag bildenden Abgeordneten vor, die mit einer Zweidrittelmehrheit die Verfassungsänderung annehmen mußten. Als die vom Völkerbund verlangte Änderung am 4. April 1922 dem Volkstag vorgelegt wurde, verließen 47 Abgeordnete den Saal, von den übrigen stimmten 60 für und 13 gegen den Vorschlag.[18]). Der Präsident des Danziger Senats teilte dieses Ergebnis dem Hohen Kommissar mit und erklärte, daß er keine Möglichkeit sehe, die Änderung verfassungsmäßig zu erreichen. Da alle Parteien sich weigerten, nochmals über diese Frage abzustimmen, erklärte der Hohe Kommissar in einem Brief an den Senat vom 11. Mai 1922, daß die Verfassung erst in Kraft sei, wenn er ihr seine Zustimmung gegeben habe. Dies sei noch nicht geschehen; mithin könnten auch die Bestimmungen über Verfassungsänderungen keine Anwendung finden. Er begnüge sich daher mit dem Abstimmungsergebnis vom 4. April, das ja eine Mehrheit für den Änderungsvorschlag ergeben habe, und halte den Verfassungsentwurf entsprechend dem Willen des Völkerbundes für geändert. Gleichzeitig erklärte er sich mit der so abgeänderten Verfassung einverstanden. In seiner Ratssitzung vom 13. Mai 1922 billigte der Völkerbund die Haltung Hakings und erklärte, daß durch die Genehmigung des Hohen Kommissars die Verfassung unter der Garantie des Völkerbundes stehe[19]).

Man kann darüber streiten, ob das Verhalten Hakings in dieser Frage gerechtfertigt war; denn die Verfassung war schließlich vom Völkerbund vorläufig bestätigt worden. Die Freie Stadt hat aber gegen diese Änderung keinen Widerspruch erhoben, der Volkstag hat sie schweigend gebilligt und als zu Recht bestehend hingenommen. Damit ist auch die Garantie des Völkerbundes wirksam geworden; denn ohne Danzigs stillschweigende Annahme hätte der Völkerbund kein Recht gehabt, diese Verfassungsänderung festzusetzen und zu garantieren, selbst wenn er ohne sie keine Garantie übernehmen wollte.

---

[16]) Vergleiche den am 28. Februar 1921 vom Rat gebilligten Brief an die Danziger Regierung, Journal officiel, 1921, S. 162 f.

[17]) Vergleiche den Bericht Ishiis vom 12. Januar 1922, Journal officiel, 1922, S. 145, annexe 299, seine Annahme S. 97.

[18]) Vergleiche den Bericht des Hohen Kommissars v. 13. 5. 1922, Journal officiel, 1922, S. 668, annexe 346.

[19]) Journal officiel, 1922, S. 532.

II. Die Garantie der Verfassung.

Anläßlich der vorläufigen Übernahme der Garantie der Danziger Verfassung am 17. November 1920 genehmigte der Rat des Völkerbundes einen Bericht des japanischen Vertreters, Baron Ishii, der die Bedeutung dieser Garantie kurz darlegte. Darin heißt es: „Die Bestimmung des Vertrages von Versailles, wonach die Verfassung der Freien Stadt unter die Garantie des Völkerbundes zu stellen ist, bedeutet: 1. daß diese Verfassung die Billigung des Völkerbundes erhalten muß; 2. daß die Verfassung nur mit Genehmigung des Völkerbundes geändert werden kann, und 3. daß das Verfassungsleben der Freien Stadt Danzig sich immer nach den Bestimmungen dieser Verfassung richten muß [20])." Es mag auffallen, daß der Bericht im wesentlichen diejenigen Punkte hervorhebt, welche die Freie Stadt zu beobachten hat, um ihr Verfassungsleben in einem garantiemäßigen Zustand zu halten, während er die dem Völkerbund obliegende Aufgabe, die doch den positiven Inhalt der Garantie ausmacht, nicht näher erläutert. Diese Aufgabe besteht eben in dem „Garantieren", d. h. in der Pflicht, den verfassungsmäßigen Zustand aufrechtzuerhalten, nötigenfalls durch Anwendung von Gewalt. Die Billigung der Verfassung, über die im Vorhergehenden berichtet wurde, ist insofern eine notwendige Voraussetzung für diese Pflicht, als ohne sie eine Garantie der Verfassung nicht zumutbar wäre. Die zweite Forderung Ishiis, daß die Verfassung nur mit Zustimmung des Völkerbundes geändert werden dürfe, ist die unmittelbare Ergänzung des ersten Punktes, insofern sie auch für die Zukunft sicherstellt, daß die Verfassung in ihrer jeweils geltenden Form den Anschauungen des Völkerbundes nicht widerspricht. Gleichzeitig liegt aber auch das Anerkenntnis darin, daß eine Verfassungsänderung überhaupt möglich ist, mithin die Garantie sich nicht darauf beschränkt, das tatsächliche Verfassungsleben mit dem einmal festgestellten Verfassungstext in Übereinstimmung zu halten, sondern die in der Verfassung vorgesehene Ordnung des Staatslebens der Freien Stadt zu gewährleisten, die auch in der Fortbildung des Verfassungstextes bestehen kann, sofern der Völkerbund darein willigt. Auf Wunsch des Völkerbundes ist die Notwendigkeit seiner Zustimmung ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen worden (Art. 49 Abs. 1); ohne sie ist daher das Zustandekommen einer verfassungsmäßigen Änderung ebenso undenkbar wie ohne die Zustimmung des Volkstages. Auf welche Weise die Verfassung verletzt wird, ist belanglos; dies mag geschehen durch den Versuch einer gewaltsamen Änderung oder durch Nichtbeachten ihrer Vorschriften seitens der Regierung; in beiden Fällen besteht die Garantiepflicht des Völker-

[20]) Bericht Ishii, S. 2.

bundes. Das Ziel der Garantie ist somit, einen geordneten Ablauf des inneren Staatslebens der Freien Stadt auf der Grundlage der Verfassung und im Rahmen der durch den Versailler Vertrag vorgesehenen Freiheitsbeschränkungen sicherzustellen. Dazu gehört auch, daß die Freie Stadt innerstaatlich unabhängig und selbständig ist, daß keine andere Macht als die verfassungsmäßig vorgesehenen Organe die von den Beschränkungen des Versailler Vertrages freien Gebiete des inneren Staatslebens Danzigs bestimmen dürfen. Die Veräußerung dieser Selbständigkeit würde den Völkerbund zum Einschreiten gegen die verfassungswidrig handelnde Regierung verpflichten. Diese Unabhängigkeit der Freien Stadt ist gleichzeitig die Grenze für die Einmischungsrechte des Völkerbundes. Ihre Aufrechterhaltung gegen innere Angriffe [21]) ist eins der Ziele der Garantie, die der Völkerbund nicht selbst gegenstandslos machen darf; jede Einmischung in Danziger Angelegenheiten aus Anlaß der Garantiepflicht muß daher die Wiederherstellung dieser Unabhängigkeit zum letzten Zweck haben.

Von diesem Gesichtspunkt aus muß auch die Frage behandelt werden, ob der Völkerbund auf Grund seiner Garantiepflicht berechtigt ist, von Danzig eine Verfassungsänderung zu verlangen. Artikel 103 des Versailler Vertrages zeigt eindeutig, daß der Völkerbund nicht Verfassungsgesetzgeber der Freien Stadt ist. Er kann daher von sich aus die Verfassung auch nicht ändern. In einem Brief an die Regierung der Freien Stadt, dessen Wortlaut der Rat des Völkerbundes am 28. Februar 1921 billigte, wurde jedoch die Meinung vertreten, daß der Völkerbund auf Grund der Tatsache, daß die Verfassung unter seiner Gerantie steht, jederzeit in der Lage sei, sich wegen einer notwendig erscheinenden Verfassungsänderung an die Freie Stadt zu wenden („inviter la Ville libre à introduire dans la Constitution tels amendements ultérieurs dont l'expérience pourrait démontrer la nécessité ou l'opportunité") [22]). Die Freie Stadt hat diese These des Völkerbundes nicht anerkannt [23]).

Bei Beantwortung der Frage ist zweierlei zu trennen: bis zur endgültigen Genehmigung der Verfassung hatte sich der Völkerbund das Recht vorbehalten, diese Genehmigung von der Aufnahme gewisser Bestimmungen in die Verfassung abhängig zu machen. Um die notwendige Übereinstimmung mit dem Hohen Kommissar zu erzielen, hatte die Freie Stadt den Wünschen des Völkerbundes nachgegeben, so daß diese Änderungen des Verfassungs-

---

[21]) Abwehr äußerer Angriffe ist Inhalt der Protektionspflicht des Bundes.

[22]) Journal officiel, 1921, S. 162 f.

[23]) Vergleiche etwa die zweite Denkschrift Danzigs zur Frage des Beitritts der Freien Stadt zur Internationalen Arbeitsorganisation, Publications de la Cour, série C, no 18, II, S. 138.

textes nicht auf ein Recht des Völkerbundes, sie zu fordern, zurückzuführen sind, sondern auf die für Danzig bestehende Notwendigkeit, zu einer Einigung mit dem Bund zu kommen. Der oben erwähnte Brief des Völkerbundes ist während dieser Zeit geschrieben worden, so daß es nicht unwahrscheinlich ist, daß der Bund unter dem Eindruck dieses Zustandes auf die Zukunft geschlossen hat. Nachdem aber der Völkerbund die Verfassung endgültig genehmigt hatte, war diese Notwendigkeit für Danzig entfallen; die Forderung des Bundes konnte von nun an lediglich aus seiner Stellung als Garant der Verfassung begründet werden, wie dies denn in dem erwähnten Schreiben auch geschehen ist. Aber eben diese Stellung ist mit jener Forderung unvereinbar: denn wenn der Völkerbund Danzig innerstaatlich als selbständigen Staat garantiert, kann er sich nicht gleichzeitig über diese Selbständigkeit hinwegsetzen und der Freien Stadt gegen ihren Willen eine Verfassungsänderung aufzwingen, in deren Wesen es gerade liegt, kein vorübergehender Eingriff mit dem Endzweck der Wiederherstellung der Danziger Selbständigkeit zu sein, sondern als dauernde Verletzung dieser Selbständigkeit bestehen zu bleiben [24]). Freilich ist eine Lage denkbar, in der es für den Völkerbund als Garanten wünschenswert erscheint, daß eine Verfassungsänderung durchgeführt werde, um einen reibungslosen Ablauf des garantierten Verfassungslebens zu erleichtern. In solchem Falle hat der Völkerbund auf Grund seiner Garantiepflicht die Möglichkeit, sich an die Regierung der Freien Stadt mit der Bitte zu wenden, ein verfassungsänderndes Gesetz im Volkstag einzubringen. Den verfassungsmäßig vorgesehenen Instanzen der Freien Stadt muß es dann überlassen bleiben, ob und in welcher Form sie dem Wunsche nachkommen wollen. Es ist nicht anzunehmen, daß eine solche Anregung des Völkerbundes, die sich im Rahmen des Notwendigen hält, von der Freien Stadt nicht berücksichtigt würde [25]).

Garant der Danziger Verfassung ist der Völkerbund als solcher, unabhängig davon, welche Staaten seine Mitglieder sind. Der Völkerbundsrat und gegebenenfalls die Völkerbundsversammlung sind die Organe, durch die der Bund tätig wird; sie haben festzustellen, ob eine Verletzung der Ver-

---

[24]) A. A. Hostie, Revue de droit international et de législation comparée, 1933, S. 603, mit der Behauptung: „L'opinion exprimée par le Conseil en cette matière fixe le droit." Durch diese „Rechtsfestsetzung" darf aber der Rahmen der Garantie nicht gesprengt werden. Ähnlich der im Text vertretenen Meinung: Loening, Die Rechtsstellung der Freien Stadt Danzig, S. 27.

[25]) Auch der Bericht Ishiis vom 18. Juni 1921 spricht die Forderung des Völkerbundes nicht mehr mit der Schärfe aus, wie dies in dem Brief vom 28. Februar 1921 geschehen war, sondern beschränkt sich schließlich für den konkreten Fall auf die Feststellung: „Tant que le Conseil n'aura pas chargé le Haut Commissaire de la Société à Dantzig de donner son approbation officielle à la Constitution, la Société aura le droit de demander des amendements."

fassung vorliegt und auf welche Weise sie beseitigt werden soll. Ein diesbezüglicher Beschluß muß sowohl im Rat als auch in der Versammlung einstimmig erfolgen (Art. 5 Ziff. 1 der Völkerbundssatzung). Jedes Mitglied ist berechtigt, die Aufmerksamkeit des Bundes auf eine Verfassungsverletzung zu lenken. Als Organ des Völkerbundes in Danzig ist auch der Hohe Kommissar berufen, über derartige Verletzungen zu berichten; dagegen ist er nicht ermächtigt, über Beschwerden von Privatpersonen wegen Verfassungswidrigkeiten der Freien Stadt zu entscheiden. Er ist lediglich befugt, sie entgegenzunehmen und — falls er sie für berechtigt hält — dem Rat zur Kenntnis zu bringen [26]).

Zu einem verfassungsmäßigen Zustand gehört auch die Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung. Sollten die Polizeikräfte Danzigs nicht ausreichen, diesen Zustand aufrechtzuerhalten, so ist der Völkerbund verpflichtet, die Regierung der Freien Stadt zu unterstützen. Da der Bund selbst über keine Militär- oder Polizeitruppe verfügt, ist er hier, wie in jeder anderen Beziehung, auf die Mitarbeit seiner Mitgliedstaaten angewiesen. In seinem durch den Rat gebilligten Bericht vom 22. Juni 1921 [27]) machte der japanische Vertreter Ishii die merkwürdige und befremdende Feststellung, daß für diesen Fall die polnische Regierung besonders geeignet sei, die Ordnung auf dem Gebiete der Freien Stadt sicherzustellen („Le Gouvernement polonais est particulièrement désigné pour assurer éventuellement ... le maintien de l'ordre sur le territoire de la Ville libre, au cas où les forces de police locale seraient insuffisantes.") — eben jene Regierung, die in Paris mit allen Mitteln um den Besitz Danzigs gekämpft hatte! Eine größere absichtliche Mißachtung der tatsächlichen Umstände läßt sich kaum vorstellen: statt den durch den Versailler Vertrag nicht befriedigten polnischen Bestrebungen nach dem Besitz Danzigs jede Aussicht auf einen nachträglichen Erfolg abzuschneiden und sie dadurch vielleicht zum Abklingen zu bringen, kam ihnen der Völkerbund entgegen, indem er die Hoffnung erweckte, daß Polen unter Umständen auf völlig rechtmäßigem Wege Danzig militärisch besetzen dürfe [28]). Selbstverständlich handelt es sich hierbei um Polen als Mitglied des Völkerbundes, dem vom Bund der Auftrag erteilt wird, als Mitglied für ihn tätig zu werden. Der Bericht fährt deshalb auch fort: „Zu diesem Zweck wird der Hohe Kommissar vom Völkerbundsrat gegebenenfalls Verhaltungsmaßregeln erbitten und ihm Vorschläge für die zu ergreifenden Maßnahmen unterbreiten, wenn er dies für ange-

[26]) Vergleiche den Brief des Generalsekretärs an den Hohen Kommissar vom 5. Juni 1925, Journal officiel, 1925, S. 950, annexe 771.

[27]) Journal officiel, 1921, S. 671 f.

[28]) Vergleiche über die tatsächliche Lage den Bericht Hakings unten S. 56.

bracht hält." In dringenden Fällen soll der Hohe Kommissar befugt sein, sich unmittelbar an die polnische Regierung zu wenden und sie zur Aufrechterhaltung der Ordnung in Danzig aufzufordern. Sobald er jedoch die Ordnung für hergestellt hält, sind die polnischen Truppen zurückzuziehen. Der Völkerbund ist nicht gehindert, ein anderes Mitglied mit dieser Aufgabe zu betrauen, wenn er dies im Einzelfall für vorteilhaft und zweckentsprechender hält. Insbesondere hat stets nur der Völkerbund zu entscheiden, ob ein Garantiefall vorliegt und auf welche Weise der verfassungsmäßige Zustand wiederhergestellt werden soll. Denn die Garantiepflicht ist deshalb dem Völkerbund als einer unparteiischen Instanz übertragen worden, um ihre Ausübung nicht von den Besonderheiten einzelstaatlicher Interessen abhängig zu machen.

Zweiter Teil.

Die Protektion der Freien Stadt durch den Völkerbund.

Der Völkerbund garantiert Danzig als selbständigen Staat. Diese Garantie bliebe unvollkommen, beschränkte sie sich darauf, die Selbständigkeit lediglich nach innen sicherzustellen. Ihre notwendige Ergänzung ist die Garantie auch der äußeren Unabhängigkeit im Rahmen der durch den Versailler Vertrag für die Freie Stadt vorgesehenen Stellung: die Protektion. Beide Aufgaben des Völkerbundes sind daher ihrem Wesen nach eng miteinander verknüpft; ihr gemeinsamer Grundgedanke ist, die Freie Stadt in ihrem Eigenleben gegen jede ihrer Stellung widersprechende Einmischung innerer oder äußerer Art zu schützen [1]). Am 17. November 1920 übernahm der Völkerbund offiziell die Protektion Danzigs, „gemäß Artikel 102 des Versailler Vertrages". Der wiederholt erwähnte Bericht Ishiis, den der Rat des Völkerbundes an diesem Tage annahm, befaßte sich eingehend mit der Aufgabe, die dem Bund mit der Übernahme der Protektion erwachsen war. Dort heißt es: „Die Protektion der Freien Stadt durch den Völkerbund scheint zu bedeuten, daß der Völkerbund sich verpflichten soll, die terri-

[1]) Vergleiche dazu den Bericht Ishiis vom 13. November 1920, S. 3: „Il est évident que la garantie de la Constitution et la protection accordées par la Société des Nations sont intimement liées. L'idée fondamentale est que la Ville libre doit former dans l'organisation internationale de l'Europe une Communauté qui devra être protégée contre toute ingérence indue d'un pays quelconque et qui devra avoir une existence propre régulière, en respectant intégralement, cela va de soi, les stipulations du Traité de Versailles, et les droits que ce Traité confère à la Pologne."

toriale Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit der Freien Stadt Danzig auf die gleiche Weise zu achten und gegen jeden äußeren Angriff aufrechtzuerhalten, wie er dies für alle Mitglieder des Völkerbundes gemäß Artikel 10 der Satzung tut. Diese Kollektivprotektion des Völkerbundes umfaßt den Ausschluß jeder besonderen Einmischung anderer Mächte in die Danziger Angelegenheiten, mit Ausnahme der bei Errichtung der Freien Stadt vorgesehenen Freiheitsbeschränkungen." Diese Ausführungen zeigen deutlich den doppelten Inhalt der Protektionspflicht des Bundes: er soll einmal die territoriale Unversehrtheit und politische Handlungsfreiheit Danzigs achten (respecter), d. h. sich nur auf Grund eines besonderen Rechtes, etwa seiner Garantiepflicht, in Angelegenheiten der Freien Stadt einmischen und ihre territoriale Unversehrtheit nicht antasten. Darüber hinaus soll er handelnd eingreifen, wenn eins dieser Güter in Frage steht und sie gegen jeden äußeren Angriff schützen und aufrechterhalten (maintenir). Das durch die Protektionspflicht gegebene Einmischungsrecht des Völkerbundes findet auch hier seine Begrenzung in sich selbst, in der „indépendance politique", d. h. der politischen Handlungsfreiheit Danzigs, die den einen Gegenstand der Protektion ausmacht: ihre Wiederherstellung in dem vom Versailler Vertrag vorgesehenen Rahmen muß daher letztes Ziel jeder Völkerbundsaktion sein.

Da die Freie Stadt — abgesehen von einer für militärische Zwecke unbrauchbaren Polizeitruppe — über keine Machtmittel verfügt und nach ausdrücklicher Verfassungsbestimmung weder Befestigungen anlegen noch als Militär- oder Marinestützpunkt dienen darf, ist die Verteidigung Danzigs gegen bewaffnete Angriffe ein wesentlicher Teil der Protektionspflicht des Völkerbundes. Polen hatte auf verschiedenste Weise versucht, diese Aufgabe als eigenes Recht zuerkannt zu erhalten. Der erste polnische Entwurf für den im Artikel 104 des Versailler Vertrages vorgesehenen Danzig-polnischen Vertrag enthielt ein besonderes Kapitel über Militär- und Marine-Angelegenheiten[2]), worin folgende Bestimmung vorgesehen war: „Polen hat das Recht, auf dem Gebiet der Freien Stadt Danzig alle notwendigen Maßnahmen in bezug auf das Militär- und Marinewesen zu treffen, um sein Landgebiet und seinen Zugang zur See sowie das Gebiet der Freien Stadt Danzig zu verteidigen" (Art. 30). Die Botschafterkonferenz ging auf diese Forderung nicht ein; sie beschloß vielmehr, daß Polen nicht ermächtigt sein solle, einen Militär- oder Flottenstützpunkt in Danzig zu errichten. Trotzdem versuchte Polen in seinem zweiten Entwurf wenigstens die militärische Überwachung auf dem Gebiete der Freien Stadt als Recht und Pflicht über-

[2]) Grünbuch, I a, S. 28 ff.

tragen zu bekommen, da die Verteidigung seines freien Zugangs zum Meer mit der Verteidigung des Danziger Gebiets zusammenfalle (Art. 33)[3]). Die Botschafterkonferenz lehnte auch dies ab, da sie den Völkerbund in dieser Frage für zuständig hielt. Ihr Präsident richtete am 20. Oktober 1920 ein Schreiben an den Generalsekretär des Völkerbundes, worin er Polen als geeignet bezeichnete, vom Völkerbund das Mandat zur eventuellen Verteidigung der Freien Stadt zu erhalten („... le Gouvernement polonais paraît donc désigné pour recevoir de la Société des Nations le mandat d'assurer éventuellement la défense de la Ville libre")[4]). Der Rat des Völkerbundes ist dieser Anregung der Botschafterkonferenz nachgekommen, jedoch nicht in der vorgeschlagenen weitgehenden Form eines unbeschränkten Mandats zur Verteidigung der Freien Stadt. Der Bericht Ishiis vom 13. November 1920 unterscheidet drei Möglichkeiten bewaffneter Auseinandersetzungen, bei denen der Völkerbund Danzig zu schützen habe[5]):

1. Angriff, Angriffsdrohung oder Angriffsgefahr gegen die Freie Stadt, ohne daß hierdurch das polnische Gebiet betroffen wird. In diesem Falle habe der Völkerbund für die nötigen Mittel Sorge zu tragen, um die territoriale Unversehrtheit und politische Handlungsfreiheit der Freien Stadt sicherzustellen. Soweit man es im Augenblick voraussehen könne, werde sich der Rat an die polnische Regierung wenden und sie zur Verteidigung der Freien Stadt auffordern, da Polen ein besonderes Interesse daran habe, die Einnahme Danzigs durch eine fremde Macht zu verhindern. Es werde aber von den Umständen abhängen, ob der Rat nicht auch andere Völkerbundsmitglieder zur Mitwirkung auffordern werde.

2. Wenn Polen durch einen Staat entgegen den Bestimmungen der Völkerbundssatzung angegriffen werden sollte, so könne die Freie Stadt der Gefahr ausgesetzt werden, ihre Aufgabe, Polen einen freien Zugang zum Meer zu geben, nicht erfüllen zu können. Die polnische Einfuhr von Munition und Kriegsgerät über Danzig könnte unterbunden werden. Der Schutz des Völkerbundes habe sich dann auch darauf zu erstrecken, und der Rat habe Sorge zu tragen, die Freie Stadt gegen jeden Angriff zu sichern, der die Benutzung des Hafens verhindere. Auch in diesem Falle werde sich der Rat wahrscheinlich an Polen wenden und die polnische Regierung allein oder im Zusammenwirken mit anderen Mitgliedern des Völkerbundes mit dem Schutze beauftragen.

---

[3]) Grünbuch, I a, S. 68.
[4]) Publications de la Cour, série C, no 56, S. 141.
[5]) Bericht Ishii, S. 6 f.

3. Sollte Polen einen Streit mit einem anderen Staate haben und sollte es dem Völkerbund nicht gelingen, gemäß Artikel 15 seiner Satzung seinen Bericht von allen Mitgliedern mit Ausnahme der im Streit befangenen Teile angenommen zu sehen, so seien diese in ihren weiteren Beschlüssen frei. Dann könne zwischen Polen und der anderen Macht nach Ablauf der in der Völkerbundssatzung vorgeschriebenen Fristen ein Krieg ausbrechen, der zwar die Bestimmungen der Satzung nicht verletze, aber dem Völkerbund auch nicht die Pflicht auferlege, eine der Parteien zu unterstützen. Es sei klar, daß der Schutz der Freien Stadt durch den Völkerbund diesen nicht verpflichten könne, in der betreffenden Auseinandersetzungen für Polen Partei zu ergreifen. Der durch den Völkerbund der Freien Stadt zu gewährende Schutz werde durch diesen Umstand jedoch nicht berührt. Die logische und praktische Lösung dieser Frage scheine zu sein, daß der Völkerbund Polen die Hafenbenutzung auf dem Gebiet der Freien Stadt garantiere, ohne jedoch Polen oder einer anderen kriegführenden Macht zu erlauben, auf Danziger Gebiet einen militärischen Stützpunkt zu errichten.

Zusammenfassend könne er sagen: er schließe sich der Meinung der Botschafterkonferenz an, daß die polnische Regierung besonders geeignet erscheine, gegebenenfalls vom Völkerbund den Auftrag zur Verteidigung der Freien Stadt zu erhalten („... le Gouvernement polonais paraît particulièrement désigné pour recevoir éventuellement de la Société des Nations le mandat d'assurer la défense de la Ville libre, ..."). Es müsse aber festgestellt werden, daß dieser Auftrag niemals als ausschließliches Recht und nur nach Beratung der Besonderheiten des Falles durch den Völkerbundsrat vergeben werden könne, um zu verhindern, daß der Bund als Beschützer der Freien Stadt entgegen seiner Satzung an einer internationalen Auseinandersetzung teilnehme.

Der Unterschied der Fassung Ishiis zu derjenigen der Botschafterkonferenz ist offensichtlich. Aus dem „... désigné pour recevoir de la Société des Nations le mandat d'assurer éventuellement la défense de la Ville libre" wurde ein „... particulièrement désigné pour recevoir éventuellement de la Société des Nations le mandat d'assurer la défense de la Ville libre". Die Umstellung des Wortes „éventuellement", das sich nunmehr auf die Erteilung des Mandats bezieht und nicht mehr auf die Verteidigung der Freien Stadt, läßt die Annahme eines ausschließlichen und unbeschränkten Mandats nicht zu[6]). Es zeigt vielmehr deut-

[6]) Vergleiche Hostie, Revue de droit international et de législation comparée, 1933, S. 599. A. A. Gonsiorowski, S. 363, der aus dem Bericht Ishiis herauslesen will, daß die Verteidigung der Freien Stadt grundsätzlich Polen zustehe. Der Bericht Ishiis zeigt aber deutlich, daß sie grundsätzlich dem Völkerbund obliegt.

lich, daß der Völkerbund in jedem Falle dieses Mandat erst vergeben muß, daß er feststellt, ob ein Protektionsfall vorliegt und welche Maßnahmen zu ergreifen sind. Der Bericht Ishiis enthält nichts als die Feststellung, daß unter seinen Mitgliedsstaaten, auf deren Machtmittel der Völkerbund zur Ausübung der Protektion angewiesen ist, Polen besonders geeignet erscheint, gegebenenfalls einen Auftrag zur Verteidigung der Freien Stadt zu erhalten, wobei es aber dem Völkerbund überlassen bleiben muß, festzustellen, ob im Einzelfall diese Eignung wirklich vorliegt, oder ob sie nicht durch besondere Umstände in Frage gestellt wird.

Auf Grund des Berichtes von Ishii forderte der Rat des Völkerbundes ein Gutachten von dem Unterausschuß für militärische Fragen ein über die wirksamsten Verteidigungsmaßnahmen für das Gebiet der Freien Stadt. Der Unterausschuß erklärte, daß die Verteidigung Danzigs von der des polnischen Korridors nicht zu trennen sei; deshalb müsse Polen schon in Friedenszeiten das Recht zugebilligt werden, auf Danziger Gebiet Befestigungsanlagen zu errichten und Truppen zu unterhalten. Lord Balfour verhinderte die Annahme dieses Berichtes, indem er darauf hinwies, daß er den bisher gefaßten Beschlüssen widerspreche, und erreichte, daß Attolico und Haking, der ehemalige und der amtierende Hohe Kommissar, zu einem Gutachten aufgefordert wurden. Beide wandten sich gegen die Ansicht des militärischen Unterausschusses. Die Denkschrift Hakings [7]) wandte sich überhaupt gegen die Vergebung eines Verteidigungsauftrags an einen bestimmten Staat, besonders aber gegen die Beauftragung Polens, da ihm ein Angriff auf die Freie Stadt von polnischer Seite, sei es mit oder ohne Wissen der Regierung, durchaus nicht unwahrscheinlich erschien, und er der Überzeugung war, daß Polen den Verteidigungsauftrag nicht haben wolle, um Danzig gegen einen äußeren Angriff zu schützen, sondern um die Freie Stadt, wenn auch nicht rechtlich, so doch tatsächlich der polnischen Republik einzuverleiben. Am 22. Juni 1921 erstattete Ishii nochmals Bericht [8]). Er verwies auf seinen Bericht und den Beschluß des Rates vom 17. November 1920, an deren Grundsätzen er nach sorgsamer Prüfung festhalte. Um aber den Anschauungen Danzigs, Polens und des militärischen Unterausschusses des Völkerbundes entgegenzukommen, schlug er folgenden Beschluß vor, den der Rat des Völkerbundes auch guthieß: „Die polnische Regierung ist besonders geeignet, um gegebenenfalls die Verteidigung Danzigs zu Lande sicherzustellen" („Le Gouvernement polonais est particulièrement désigné

[7]) In Übersetzung abgedruckt bei Harder, Danzig, Polen und der Völkerbund, S. 36 ff.

[8]) Journal officiel, 1921, S. 671 f..

pour assurer éventuellement la défense terrestre de Dantzig") [9]). Der Grundsatz, daß Polen nur auf Grund eines jeweils zu erteilenden Auftrags des Völkerbundes die Verteidigung zu übernehmen hat, ist hier nicht mit der Deutlichkeit ausgesprochen wie in dem Beschluß vom 17. November 1920. Die folgenden Punkte des Beschlusses zeigen aber, daß der Völkerbund diesen Grundsatz nicht verlassen hat; denn es heißt weiter: der Hohe Kommissar des Bundes in Danzig solle gegebenenfalls vom Rat Verhaltungsmaßregeln erbitten und ihm, wenn er es für tunlich hält, Vorschläge über die zu ergreifenden Maßnahmen unterbreiten. In zwei Fällen soll der Hohe Kommissar sich als vom Rat ermächtigt betrachten, die polnische Regierung unmittelbar aufzufordern, die Verteidigung Danzigs bzw. die Aufrechterhaltung der Ordnung auf dem Gebiet der Freien Stadt sicherzustellen: im Falle eines Angriffs, einer Angriffsdrohung oder einer Angriffsgefahr auf das Gebiet der Freien Stadt, wenn dies von einem anderen angrenzenden Land als Polen ausgeht und der Hohe Kommissar selbst die Unmittelbarkeit der Gefahr festgestellt hat; — und wenn Polen aus irgendeinem Grunde plötzlich und tatsächlich außerstande gesetzt wird, über Danzig Waren aus- oder einzuführen. Nachdem das erstrebte Ziel zur Zufriedenheit des Hohen Kommissars erreicht ist, sind die polnischen Truppen zurückzuziehen. In allen Fällen kann der Rat des Völkerbundes der polnischen Regierung ein oder mehrere Mitgliedstaaten zur Verteidigung der Freien Stadt beiordnen. Der Rat hält es nicht für notwendig, schon jetzt zu bestimmen, wie Danzig gegen Angriffe von See aus zu verteidigen sei. Nach Beratung mit der polnischen Regierung soll schließlich der Hohe Kommissar dem Völkerbund einen allgemeinen Bericht über die Maßnahmen einreichen, für die in den angeführten Fällen Vorsorge getroffen werden muß. Dieser Bericht ist dem Rat am 30. August 1921 vorgelegt, auf Wunsch des Hohen Kommissars jedoch vertraulich behandelt und nur den Mitgliedern des Rats mitgeteilt worden [10]).

In seiner Gesamtheit weicht auch dieser Bericht Ishiis nicht von dem Grundsatz ab, daß der Völkerbund als solcher Protektor Danzigs ist, daß es ihm zukommt, festzustellen, ob ein Protektionsfall vorliegt und ein bewaffnetes Einschreiten notwendig ist. Selbst in dringenden Fällen darf die polnische Regierung nicht von sich aus, sondern nur auf ausdrückliche Aufforderung des Hohen Kommissars hin eingreifen und muß jederzeit die Zusammen-

[9]) Derjenige Teil des Beschlusses, der von der Aufrechterhaltung der Ordnung auf dem Gebiet der Freien Stadt handelt, ist bereits in dem Abschnitt über die Garantie der Verfassung besprochen worden.

[10]) Journal officiel, 1921, S. 1158.

arbeit mit anderen Mitgliedstaaten des Völkerbundes annehmen. Der Völkerbund kann sich auch von diesem Grundsatz nicht entfernen, will er nicht seine im Versailler Vertrag niedergelegte und von ihm ausdrücklich übernommene Aufgabe dem Buchstaben und dem Sinne nach preisgeben. Er ist als Protektor Danzigs vorgesehen, um eine größtmögliche Garantie für die unparteiische Ausübung der Protektion zu geben und alle Elemente auszuschalten, die der Besonderheit eines Staates und seinen politischen Bestrebungen angehören. Diesem Grundgedanken des Versailler Vertrages würde zuwider gehandelt, übertrüge der Völkerbund die Verteidigung der Freien Stadt und die Entscheidung, ob sie notwendig ist, vorbehaltlos einem Mitgliedstaate. Aus der Tatsache, daß die Protektion eine Pflicht des Völkerbundes als solchen ist, folgt, daß die Kosten einer notwendigen Aktion vom Bund zu tragen sind, nicht von dem beauftragten Mitgliede.

Dritter Teil.

Die Beziehungen zwischen den Rechten Polens und der Garantie der Danziger Verfassung bzw. der Protektion der Freien Stadt durch den Völkerbund.

In seinem Bericht vom 13. November 1920 hatte Ishii darauf hingewiesen, daß die Frage der Protektion der Freien Stadt und der Garantie ihrer Verfassung durch den Völkerbund eng mit der Frage zusammenhänge, welche Stellung Danzig im internationalen Leben einnehmen werde. Dies werde in hohem Maße durch die Art und Weise bestimmt, in der die alliierten Hauptmächte ihren Auftrag aus Artikel 104 des Versailler Vertrages ausführten. Der Völkerbund könne daher keinen endgültigen Beschluß fassen, bevor er nicht den Wortlaut des durch die alliierten Hauptmächte verhandelten Danzig-polnischen Vertrages kenne. Er ging dann auf den von der Botschafterkonferenz übersandten Entwurf dieses Vertrages ein und stellte fest, daß er keine Vorschrift enthalte, die der Stellung Danzigs als Freier Stadt unter dem Schutze des Völkerbundes und mit einer durch den Völkerbund garantierten Verfassung widerspräche. Artikel 40 des Entwurfes sehe vor, daß eine Änderung des Vertrages nur durch eine Vereinbarung zwischen Danzig und Polen erfolgen könne. Da dieser Vertrag im Versailler Vertrag vorgesehen sei und für die internationale Stellung der Freien Stadt eine ganz besondere Bedeutung habe, sei es wünschenswert, daß der Völkerbund — bevor er die Freie Stadt unter seine Protektion und ihre Verfas-

sung unter seine Garantie stelle — sich vorbehalte, daß keine grundlegende Änderung dieses Vertrages ohne seine vorherige Zustimmung erfolge [1]). Der Völkerbund billigte diesen Bericht und beschloß, daß sein Hoher Kommissar die Verfassunggebende Versammlung Danzigs von diesem Vorbehalt des Völkerbundes in Kenntnis setzen solle. Aus diesen Ausführungen Ishiis ist gelegentlich von Polen gefolgert worden, daß die Freiheitsbeschränkungen Danzigs, ob sie nun gegenüber dem Völkerbund oder Polen bestehen, nicht zwei voneinander unabhängige Arten rechtlicher Beziehungen, sondern ein einheitliches Ganzes bilden. Polen sei daher nicht nur als Mitglied des Völkerbundes, sondern auch als Staat, der in Danzig seinen Zugang zum Meere erhalten hat, berechtigt, sich auf all diese Beschränkungen zu berufen und eine Verfassungsverletzung der Freien Stadt, durch die polnische Interessen beeinträchtigt würden, als die Danzig-polnischen Beziehungen berührend zu betrachten [2]). Eine wichtige praktische Folge dieser Anschauung ist, daß Polen berechtigt wäre, im Falle einer solchen Verfassungsverletzung die im Artikel 103 Absatz 2 des Versailler Vertrages vorgesehene, im Artikel 39 des Danzig-polnischen Vertrages vom 15. November 1920 verwirklichte Schiedsgerichtsbarkeit des Völkerbundes anzurufen, die sich auf alle die Danzig-polnischen Beziehungen berührenden Fragen erstreckt. Die Danziger Verfassung wäre damit nicht nur ein das innere Staatsleben der Freien Stadt regelndes Instrument, sondern würde darüber hinaus polnische Rechte begründen; mit anderen Worten: Polen wäre in der Lage, das innere Staatsleben Danzigs in weitem Umfange zu überwachen, da schließlich fast jede Verfassungsbestimmung in irgendeinem Zusammenhang mit dem „freien Zugang Polens zur See" gebracht werden könnte. Diese weitgehenden Folgerungen können aus den Darlegungen Ishiis nicht gezogen werden. Sein Bericht handelte von der Protektion der Freien Stadt und der Garantie ihrer Verfassung durch den Völkerbund. In diesem Zusammenhang prüfte er unter anderem, ob der Entwurf des Danzig-polnischen Vertrages die vom Völkerbund zu gewährleistende innen- und außenpolitische Stellung Danzigs, wie der Versailler Vertrag sie vorsieht, in Frage stellt. Da eine Änderung der Grundlagen des Danzig-polnischen Vertrages diese Stellung der Freien Stadt erschüttern könnte, forderte er, daß eine solche Änderung die Zustimmung des Völkerbundes erhalten müsse, der berufen ist, die politische Handlungsfreiheit Danzigs zu schützen. Die engen Beziehungen zwischen der Protektion der Freien Stadt, der Garantie ihrer Verfassung durch den Völkerbund und dem Danzig-polnischen Vertrag vom 15. November 1920 bestehen ledig-

[1]) Bericht Ishii, S. 5 f.
[2]) Vergleiche etwa Publications de la Cour, série C, no 56, S. 111, 236.

lich darin, daß dieser Vertrag die internationale Stellung Danzigs überwiegend beherrscht, andererseits aber der Völkerbund berufen ist, diese Stellung im Rahmen des Versailler Vertrages zu schützen. Diese Verbindung tatsächlicher Art zwischen den beiden Rechtsbeziehungen kann nicht in eine solche rechtlicher Art umgedeutet, noch können beide Arten von Freiheitsbeschränkungen als in derselben Richtung liegend angesehen werden. Vielmehr soll die durch die weitgehenden polnischen Rechte bedrohte innere und äußere Selbständigkeit der Freien Stadt durch die Protektion und Garantie des Völkerbundes die notwendige Sicherung erfahren, um ungefährdet von den polnischen Rechten bestehen zu können. So bilden zwar beide Arten von Beschränkungen von einem höheren Standpunkt gesehen ein Ganzes, aber ein Ganzes, das durch das Entgegengesetzte seiner Teile erst ermöglicht wird [3]).

Der Ständige Internationale Gerichtshof im Haag, der sich anläßlich seines Gutachtens über die Behandlung der polnischen Staatsangehörigen und anderer Personen polnischer Herkunft oder Muttersprache auf dem Gebiet der Freien Stadt [4]) mit der polnischen These zu beschäftigen hatte, hat diese denn auch eindeutig zurückgewiesen, indem er ausführte: „Der besondere Charakter der Danziger Verfassung ... berührt nur die Beziehungen zwischen der Freien Stadt und dem Völkerbund; eine Verletzung oder schlechte Anwendung der Verfassung durch Danzig ist also, auf internationalem Gebiet, ausschließlich eine Angelegenheit zwischen dem Völkerbund in seiner Eigenschaft als Garant und Danzig; folglich ist und bleibt die Danziger Verfassung trotz ihrer Besonderheiten für Polen die Verfassung eines fremden Staates [5])."

Ist somit Polen nicht berechtigt, sich unmittelbar auf Bestimmungen der Danziger Verfassung zu berufen, so hat der Völkerbund in seiner Eigenschaft als Garant der Danziger Verfassung selbstverständlich auch auf die Innehaltung derjenigen Bestimmungen zu achten, die polnische Interessen betreffen. Als Mitglied des Bundes ist Polen jederzeit in der Lage, die Aufmerksamkeit des Rates oder der Versammlung auf etwaige Verfassungsverletzungen zu richten. Die Würdigung des Tatbestandes und die Feststellung der gegebenenfalls zu ergreifenden Maßnahmen ist dann Aufgabe eines dieser Organe.

Was schließlich die Forderung Ishiis und den Beschluß des Völkerbundes betrifft, daß der Danzig-polnische Vertrag grundlegend nur mit Zustimmung des Bundes geändert werden dürfe, so richtet sich diese Forderung zunächst

---

[3]) Vergleiche dazu Hostie, Revue de droit international et de législation comparée, 1933, S. 604 ff.

[4]) Publications de la Cour, série A/B, no 44.

[5]) Publications de la Cour, série A/B, no 44, S. 24.

an Danzig, daß unter der Protektion und dessen Verfassung unter der Garantie des Völkerbundes stehen[6]). Als Mitglied des Völkerbundes ist Polen aber gehalten, dessen Beschlüsse zu achten, so daß es der Freien Stadt keine Änderung gegen den Willen des Völkerbundes aufzwingen darf.

Vierter Teil.

Rechtliche Natur der Beziehungen Danzigs zum Völkerbund.

Das Bemühen, die Beziehungen Danzigs zum Völkerbund in einen der geläufigen Begriffe des Völkerrechts einzureihen, hat zu mancherlei Verwirrung geführt, da man sich oft nicht mit der Feststellung des Gegebenen begnügte, sondern Rückschlüsse aus dem gewonnenen Ergebnis auf das zugrunde liegende Verhältnis Danzig–Völkerbund zu ziehen suchte. Dieses Verfahren begegnet hier besonders der Schwierigkeit, daß der Inhalt der Begriffe, die zur Bezeichnung des Ergebnisses dienen – Souveränität, Suzeränität, Protektorat, Protektion –, nicht fest umrissen sondern vieldeutig ist.

Daß der Völkerbund als Souverän Danzigs anzusehen sei, kann ernsthaft nicht behauptet werden. Dem widerspricht nicht nur seine Rolle als Schiedsrichter zwischen Danzig und Polen (Art. 103 Abs. 2 Vers. Vertr.), die Tatsache, daß nicht der Volkerbund, sondern die alliierten Hauptmächte der Freien Stadt ihre Stellung eingeräumt haben, daß der für Danzig so wichtige Vertrag mit Polen nicht durch den Völkerbund noch unter seiner Mitwirkung abgeschlossen wurde, daß der Bund zwar gewisse Rechte gegenüber der Danziger Regierung, nicht aber gegenüber den Danziger Staatsangehörigen hat, – sondern auch der Umstand, daß der Bund keine letzte Entscheidungsgewalt über Danziger Angelegenheiten besitzt. Er kann zwar Verfassungswidrigkeiten verhindern und beseitigen, kann aber nicht positiv in das Danziger Staatsleben eingreifen. All diese Tatsachen sucht eine andere Meinung zu berücksichtigen, die im Völkerbund den Suzerän der Freien Stadt sieht, d. h. diejenige souveräne Instanz, die Danzig die „administrative Autonomie in complexu" sowie alle anderen Danzig zustehenden Hoheitsrechte übertragen habe[1]). Zu diesem Zwecke sei ein Rechtsverhältnis vereinbart worden, das Danzig zu einem halbsouveränen Staat im Sinne

[6]) Vergleiche Hostie, Revue de droit international et de législation comparée, 1933, S. 608.

[1]) So die Dissertation von E. Moritz: Der Völkerbund und die Freie Stadt Danzig in staats- und völkerrechtlicher Beziehung, besonders S. 183, 201 f., 210.

Boghitchévitchs[2]) und den Völkerbund zum Oberherren desſelben mache. Dem widerſpricht jedoch, daß der Verſailler Vertrag die Souveränität über das Gebiet der künftigen Freien Stadt den alliierten Hauptmächten übertragen hatte, nicht dem Völkerbund. Die Hauptmächte haben weder durch den Gründungsbeſchluß noch bei anderer Gelegenheit ihre Souveränität auf den Völkerbund übertragen. Der Bund iſt daher Danzig gegenüber nie in der Stellung geweſen, die Boghitchévitch als Vorausſetzung eines Suzeränitätsverhältniſſes fordert, nämlich Inhaber der vollen Souveränität zu ſein, aus der dem „halbſouveränen" Staat gewiſſe Befugniſſe, insbeſondere die „adminiſtrative Autonomie in complexu" überlaſſen werden.

Von anderer Seite wird das Verhältnis Danzigs zum Völkerbund als Protektorat gekennzeichnet, wobei auch die Faſſung auftaucht, daß Polen dieſes Protektorat des Völkerbundes ausübe, weil es die auswärtigen Angelegenheiten Danzigs führe[3]). Mit dieſer Bezeichnung iſt noch nicht viel gewonnen; denn der Begriff des Protektorats iſt derart undeutlich, daß man das Beſtehen einer allgemeinen völkerrechtlichen Inſtitution dieſes Namens überhaupt verneint hat und nur die Verwandtſchaft gewiſſer Erſcheinungsformen darunter faſſen will[4]). Sieht man einmal von Einzelheiten ab, ſo dürfte unter einem Protektorat im allgemeinen eine Schutzherrſchaft verſtanden werden, d. h. ein Verhältnis, das dem einen Teile Schutz zuſichert, dem anderen eine gewiſſe politiſche Herrſchaft, die ſich gewöhnlich darin zeigt, daß der Schutzſtaat den geſchützten Staat völkerrechtlich vertritt und ſeine äußere Politik nach eigenem Gutdünken beſtimmt. Von einem ſolchen Verhältnis, wie es etwa zwiſchen Frankreich und Tunis beſteht, kann bei Danzig und dem Völkerbund nicht die Rede ſein. Denn der Sinn der Protektions- und Garantiepflicht des Bundes iſt nicht, dieſem einen politiſchen Machtzuwachs zu verſchaffen, ſondern lediglich, die Stellung Danzigs als einer Freien Stadt trotz der weitgehenden Rechte Polens und des großen Unterſchieds der politiſchen Stellung und Stärke beider Staaten zu ermöglichen. Dem Weſen des Völkerbundes entſprechend, der die geordnete Staatengemeinſchaft darſtellen will, iſt dieſe Aufgabe rein erhaltender und fördernder Art und von all den Beſonderheiten frei, die ein einzelner Staat zur Mehrung ſeines politiſchen Einfluſſes ſolchem Schutzverhältnis einfügen mag. Das Weſentliche eines Protektorats: die Bindung des geſchützten Staates an die Sonderintereſſen des Schutzſtaates — kann im Verhältnis Danzigs zum Völkerbund nicht vorliegen, da der Bund in dieſem Sinne keine Sonderintereſſen hat, vielmehr gegenüber den einzelnen Staaten eine

[2]) Vergleiche Boghitchévitch, Halbſouveränität, S. 146 ff.
[3]) Oppenheim-Roxburgh, International Law, 3d edition, S. 167, Anm. 4.
[4]) Anzilotti, Lehrbuch, S. 177.

unparteiische Allgemeinheit darstellt. Daß eine solche Allgemeinheit die Möglichkeit der Beeinflussung und des Mißbrauchs zugunsten von Sonderinteressen in sich schließt, kann für die Beurteilung des Verhältnisses Danzigs zum Völkerbund nicht ausschlaggebend sein. Dieses Verhältnis als Protektorat zu bezeichnen, ist daher mindestens ungenau und verleitet zu falschen Folgerungen, da dieser Ausdruck trotz aller Undeutlichkeit mit dem Gedanken an eine irgendwie geartete politische Herrschaft behaftet ist. Man kann dieses im Verhältnis zum Völkerbund fehlende Moment auch nicht darin sehen, daß Polen mit der Führung der auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt betraut ist. Denn — wie bereits dargelegt — liegen die Rechte des Völkerbundes und Polens nicht sich ergänzend in gleicher Richtung, sondern wirken als selbständige und zum Teil entgegengesetzte Kräfte. Die Ergänzung fehlender Momente für die Einordnung dieser Beziehungen unter bestimmte Begriffe kann daher nicht aus dem jeweils anderen Rechtsverhältnis erfolgen [5]).

Man kann nach alledem die Beziehungen Danzigs zum Völkerbund höchstens als ein Schutzverhältnis eigener Art bezeichnen [6]), das sich darin erschöpft, Danzig als Freie Stadt in der Art zu erhalten, die der Versailler Vertrag vorgesehen hat. Dieses Ziel erfordert gewisse Freiheitsbeschränkungen Danzigs. Innerhalb dieser Grenzen ist der Völkerbund verpflichtet, die Bewegungs- und Entschlußfreiheit Danzigs als eines unabhängigen Staates und selbständigen Mitgliedes der völkerrechtlichen Gemeinschaft zu achten und zu wahren. Die Frage, ob ein Garantie- oder Protektionsfall vorliegt, entscheidet allein der Völkerbund. Man hat geglaubt, hierin eine „Unterordnung" der Freien Stadt unter den Völkerbund sehen zu müssen [7]). Diese Ansicht ist schlechterdings nicht haltbar; denn es ist nicht Aufgabe des Bundes, Danzigs Freiheit im Sinne einer Unterordnung zu beschränken, sondern gerade, sie zu schützen und aufrechtzuerhalten. Und nur zur Erfüllung dieser Aufgaben sind dem Völkerbund gewisse Befugnisse eingeräumt. Eine Unterordnung Danzigs unter einen anderen politischen Willen findet nicht statt. Die Rechte des Völkerbundes gegenüber Danzig enden dort, wo die „Freie Stadt" im Sinne des Versailler Vertrages und der von ihm vorgesehenen Stellung beginnt.

---

[5]) Vergleiche Hostie, Revue de droit international et de législation comparée, 1933, S. 612 f.

[6]) Vergleiche M. Lewis in: British Year Book of International Law, 1924, S. 100; Hostie, Revue de droit international et de législation comparée, 1933, S. 613.

[7]) Hostie, a. a. O., S. 613.

Die Grundlage für dieses Verhältnis findet sich zunächst im Versailler Vertrag, dessen erster Teil die Satzung des Völkerbundes bildet. Trotzdem dürfte die Annahme wohl fehlgehen, daß dieser Umstand genügt hätte, die Schutzgewährung zu einer Bundesaufgabe zu machen, da für neu eintretende Mitglieder zwar die Satzung des Völkerbundes, nicht aber der gesamte Versailler Vertrag bindend wird. Es bedurfte hierzu einer besonderen Übernahme dieser Pflichten durch den Bund, die — wie geschildert — auch erfolgte. Durch sie sind Protektion und Garantie Bundesaufgaben geworden, deren Erfüllung — die jedes Mitglied fordern kann — eine Pflicht des Bundes ist. Dagegen hat der Völkerbund keine Verpflichtung gegenüber Nichtmitgliedern übernommen. Die Vertragsstaaten von Versailles sind jedoch auf Grund dieses Vertrages berechtigt, von denjenigen ihrer Vertragsgegner, die Mitglied des Völkerbundes sind, eine Tätigkeit im Bund zu fordern, die dessen durch den Versailler Vertrag vorgesehenen Aufgaben gerecht wird, aber auch eine Überschreitung der Befugnisse durch den Bund verhindert.

Anders als beim Errichtungsakt der Freien Stadt ist Danzig an den Erklärungen, durch die der Völkerbund Garantie und Protektion übernahm, nicht beteiligt gewesen. Durch seine Unterschrift unter die Errichtungsurkunde hat es allerdings gegenüber den alliierten Hauptmächten die Stellung des Völkerbundes und die durch sie bedingte Einschränkung seiner Freiheit als für sich bindend anerkannt. Im Verhältnis zum Völkerbund als solchem liegt aber eine derartige ausdrückliche Willensübereinstimmung nicht vor; sowohl die Übernahme des Schutzes durch den Völkerbund als auch die tatsächliche Anerkennung dieses Zustandes durch Danzig sind einseitige Akte, die nicht in unmittelbarer Wechselwirkung stehen. Das Verhältnis Danzigs zum Völkerbund beruht zwar auf einem Willen, zu dem beide verpflichtet sind (Danzig durch seine Unterschrift unter die Errichtungsurkunde), der aber kein Vertragswille ist. Die notwendige Verbindung zwischen Völkerbund und Freier Stadt wurde dadurch sichergestellt, daß die Verfassung Danzigs im Einvernehmen mit einem Hohen Kommissar des Völkerbundes ausgearbeitet wurde, wodurch der Bund Gelegenheit erhielt, die Aufnahme solcher Verfassungsbestimmungen zu bewirken, die er zur Erfüllung seiner Aufgabe für notwendig hielt. Der Mangel jeder vertraglichen Bindung hat jedoch nicht die Folge, daß der Völkerbund im Verhältnis zu Danzig seine Grenzen und die anzuwendenden Regeln willkürlich und einseitig festsetzen könnte[8]). Wenn auch die Artikel 102 und 103 des Versailler Vertrages für den

[8]) Wie dies Hostie, Revue de droit international et de législation comparée, 1933, S. 603, 614, annimmt.

Völkerbund nicht unmittelbar bindend sind, so ist doch bei der ausdrücklichen Übernahme von Garantie und Protektion nichts anderes übernommen worden, als was der Versailler Vertrag vorgesehen hatte. Sinn und Wortlaut dieser Bestimmungen sind daher die Grenze für die einseitig festsetzende Tätigkeit des Völkerbundes. Innerhalb derselben liegt es freilich im Wesen der Aufgabe des Bundes, daß er allein darüber zu befinden hat, ob eine Pflicht zum Tätigwerden vorliegt und auf welche Weise sie durchzuführen ist.

Viertes Kapitel.

Die Beziehungen der freien Stadt zu Polen.

Erster Teil.

Das Zustandekommen des im Artikel 104 des Versailler Vertrages vorgesehenen Danzig-polnischen Vertrages.

Artikel 104 des Versailler Vertrages hatte vorgesehen, daß zwischen Polen und der Freien Stadt ein Vertrag geschlossen werden sollte, für dessen Inhalt er gewisse Grundlinien festgestellt hatte. Der Vertreter der alliierten Hauptmächte und Verwalter Danzigs, Sir Reginald Tower, hatte es als eine der Aufgaben der Verfassunggebenden Versammlung bezeichnet, diesen Vertrag vorzubereiten [1]). Schon vor dem ersten Zusammentreten der Versammlung (das am 14. Juni 1920 erfolgte) fanden seit dem 26. Mai 1920 unter dem Vorsitz Towers Verhandlungen zwischen Danzig und Polen statt, bei denen Danzig durch einige Staatsratsmitglieder, Polen durch den Direktor im Außenministerium Olzowski vertreten wurden [2]). Eine Einigung beider Teile konnte nicht erzielt werden; vielmehr zeigten die Verhandlungen die Verschiedenheit der Auffassungen über die Stellung Danzigs und über den Umfang der Polen einzuräumenden Rechte in voller Schärfe. In der zweiten Sitzung erklärte Oberbürgermeister Sahm im Namen der Danziger Vertreter, daß sie nach Wahl der Verfassunggebenden Versammlung nicht berechtigt seien, bindende Erklärungen im Namen Danzigs abzugeben. Um dieses Hemmnis zu beseitigen, beschloß man, daß die Verfassunggebende Versammlung einen Ausschuß einsetzen solle, der berechtigt sei, im Namen Danzigs zu handeln. Dies geschah, und der aus 17 Mitgliedern bestehende Ausschuß begann mit den Vorarbeiten zu einem Vertragsentwurf, der zunächst von Danzig allein, ohne Verhandlung mit Polen hergestellt werden sollte. Während der Ausschuß noch mit den Lesungen des Entwurfes beschäftigt war, wurde durch die Presse ein Entwurf der polnischen Regierung bekannt [3]). Wegen der Bedeutung, die dieser Entwurf als

[1]) Staatsanzeiger, 1920, S. 129.
[2]) Ziehm, Die Verwaltung Danzigs, S. 38.
[3]) Abgedruckt: Grünbuch, I a, S. 21 ff.

Ausdruck der polnischen Wünsche auch für die Folgezeit hatte, sei sein Inhalt kurz dargestellt:

Aufgabe Polens soll es sein, die Auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt zu führen, ihre diplomatische und konsularische Vertretung sowie den Schutz ihrer Staatsangehörigen in fremden Ländern wahrzunehmen. Ein Resident vertritt Polen in Danzig und dient als Vermittler zwischen der polnischen Regierung und den „Behörden" (autorités) der Freien Stadt. Die Handelsschiffe Danzigs führen die polnische Handelsflagge. Die Fremdenpolizei wird durch Behörden der Freien Stadt unter der Oberaufsicht des polnischen Residenten ausgeübt. Polen trägt die Kosten der diplomatischen Vertretung Danzigs und erhält die eingehenden Gebühren und Abgaben. Die polnischen Staatsangehörigen in Danzig und die Danziger Staatsangehörigen in Polen haben das Recht, in den betreffenden Gebieten ihren Wohnsitz aufzuschlagen, ihrem Beruf nachzugehen und ein öffentliches Amt zu bekleiden. Haben sie 6 Monate in einer Gemeinde des betreffenden Gebiets gelebt, so genießen sie politische Rechte. Alle Behörden auf dem Gebiet der Freien Stadt Danzig gebrauchen die deutsche oder die polnische Sprache gemäß der Sprache der interessierten Partei. Amtliche Bekanntmachungen erfolgen in beiden Sprachen. Polen hat das Recht, auf eigene Kosten polnische Schulen, Krankenhäuser, Arbeiterheime und andere Anstalten öffentlicher Wohlfahrt zu gründen und zu unterhalten, die den polnischen Behörden unterstehen. Die Freie Stadt ist verpflichtet, polnische Volksschulen überall da zu gründen, wo mindestens 40 Kinder vorhanden sind, deren Eltern den Wunsch ausgesprochen haben, sie in polnischer Sprache unterrichten zu lassen. Ein Unterschied zwischen polnischen und Danziger Staatsangehörigen darf weder bei ihrer Zulassung als Lehrer noch als Schüler bei allen öffentlichen Unterrichtsanstalten einschließlich der Technischen Hochschule und der Navigationsschule in Danzig gemacht werden.

Das polnische Bürgerliche Recht, Handels- und Strafrecht soll, sobald eine einheitliche Regelung dieser Gebiete in Polen erfolgt ist, auch in der Freien Stadt Anwendung finden. Die polnischen Gesetze über Urheber- und Erfinderrecht sollen für Danzig sofort verbindlich werden. Die bisherige Zuständigkeit des Reichsgerichts in Leipzig wird für die Danziger Gerichtssachen durch die Zuständigkeit des Obersten polnischen Gerichtshofs ersetzt.

Polen darf in Danzig alle notwendigen Maßnahmen auf dem Gebiete des Militär- und Marinewesens treffen, um sein Landgebiet und seinen Zugang zum Meer sowie das Gebiet der Freien Stadt zu verteidigen. Insbesondere darf es in Danzig Militär- und Marinestreitkräfte unterhalten, Befestigungswerke besetzen und die militärische Aufsicht ausüben, während es Danzig untersagt ist, militärische Bauten zu errichten und Kriegsgerät herzu-

stellen. Die Freie Stadt darf nur eine „kommunale Polizeitruppe" (corps de police communale) unterhalten, die ½ vom Hundert der Danziger Gesamtbevölkerung nicht überschreiten darf. Polen darf in der Freien Stadt Polizeipersonal unterhalten, um ein geordnetes Arbeiten seiner Dienststellen zu gewährleisten; es übt die Wasser- und Küstenpolizei in Danzig aus. Funkstationen dürfen auf dem Gebiet der Freien Stadt nur von Polen unterhalten und benutzt werden.

Polnische Behörden werden mit der Verwaltung und Aufsicht des Danziger Hafens und seiner Einrichtungen beauftragt. Polen allein hat das Recht, Instandhaltungs- und Verbesserungsarbeiten am Hafen, seinen Einrichtungen, Verbindungs- und Verkehrsmitteln vorzunehmen. Die Eisenbahnen auf Danziger Gebiet werden in das polnische Eisenbahnnetz einbezogen, soweit es sich nicht um Bahnen von rein örtlichem Interesse handelt. Der Danziger Post-, Telegraphen- und Fernsprechverkehr wird von Polen verwaltet und beaufsichtigt. Die polnischen Gebühren, Abgaben und Briefmarken werden in Danzig eingeführt. Das Gebiet der Freien Stadt wird in die polnischen Zollgrenzen eingeschlossen und der polnischen Zollverwaltung unterstellt; die Zollgebühren werden von polnischen Behörden erhoben. Die polnische Währung wird in Danzig eingeführt. Steuern, Abgaben und Gebühren werden in der Freien Stadt auf derselben Grundlage, nach denselben Grundsätzen und Sätzen festgesetzt, verwaltet und erhoben wie auf dem Gebiet der polnischen Republik. Äußere Anleihen darf Danzig nur mit Zustimmung und durch Vermittlung der polnischen Regierung aufnehmen. Ausländischen Gesellschaften darf von den Behörden der Freien Stadt nur nach Zustimmung der polnischen Regierung die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb erteilt werden.

Bei Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung des vorliegenden Vertrages sollen die strittigen Punkte auf Antrag eines der vertragschließenden Teile einem Schiedsgericht unterbreitet werden. Für dieses ernennen sowohl die polnische Regierung wie auch die „Behörden" der Freien Stadt je zwei Schiedsrichter. Kann über die strittigen Punkte keine Übereinstimmung erzielt werden, so wählen die Schiedsrichter einen Oberschiedsrichter. Kommt es zu keiner Einigung über seine Person, so ernennt ihn der Präsident des Schweizer Bundesgerichts.

Es erübrigt sich, diesen Vertragsentwurf im einzelnen zu bewerten. Er ist von dem Bestreben beherrscht, die polnischen Wünsche, die der Versailler Vertrag nicht erfüllt hatte, im Maße des noch möglich Erscheinenden zu verwirklichen. Wird auch die Bezeichnung „Freie Stadt" beibehalten, so ist das tatsächliche Ergebnis dieses Entwurfs nichts anderes als eine polnische Provinz mit gewisser Selbstverwaltung, deren Tätigkeitszweige von Polen beaufsichtigt

werden oder — wie die Gesetzgebung — zum Absterben verurteilt sind. Bezeichnend für die damalige polnische Auffassung über die Gestaltung des Verhältnisses Danzigs zu Polen ist das Bestreben, diese Beziehungen der Sphäre des Völkerbundes möglichst zu entrücken, indem Streitigkeiten beider Teile nicht durch einen Hohen Kommissar, wie es Artikel 103 Abs. 2 des Versailler Vertrages vorgesehen hatte, sondern durch ein vom Bund unabhängiges Schiedsverfahren beigelegt werden sollen.

Der von der Danziger Verfassunggebenden Versammlung eingesetzte Ausschuß hatte im Juni 1920 einen Entwurf fertiggestellt, welcher der Verfassunggebenden Versammlung lediglich zur Kenntnis vorgelegt wurde; eine Erörterung wünschte Tower nicht [4]). Der Entwurf ging davon aus, daß Danzig ein souveräner Staat unter dem Schutze des Völkerbundes sei. Mit Polen soll die Freie Stadt ein gemeinsames Zollgebiet bilden, innerhalb dessen aber beide Staaten bei allen Maßnahmen gleichberechtigt sind und die Zollgewalt auf ihrem Gebiet selbständig ausüben. Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen sind auf dem Gebiete der Freien Stadt grundsätzlich Danziger Angelegenheit. Polen erhält jedoch das Recht, im Hafen eine Post- und Telegraphenanstalt zum unmittelbaren Verkehr mit Polen einzurichten. Danzig verpflichtet sich, keinerlei Ausnahmegesetze zum Nachteil polnischer Staatsangehöriger und anderer Personen polnischer Abstammung oder Sprache zu erlassen, wofür Polen Gegenseitigkeit verbürgt. Die Staatsangehörigen beider Vertragsstaaten genießen im anderen Vertragsstaate Handels- und Gewerbefreiheit im gleichen Maße wie die eigenen Staatsangehörigen. Die auswärtige Vertretung der Freien Stadt ist grundsätzlich ein Recht Danzigs, ebenso der Schutz seiner Staatsangehörigen im Ausland. Wenn und soweit Danzig darum ersucht, wird Polen beide Aufgaben nach den Wünschen Danzigs übernehmen. Einem Gedanken der Botschafterkonferenz folgend [5]), schlug der Entwurf vor, zur Verwaltung und Kontrolle des Hafens, der Danziger Wasserstraßen und Eisenbahnen einen Ausschuß einzusetzen, in dem Danzig und Polen mit je 5 Stimmen vertreten sind und dessen Vorsitz der Hohe Kommissar des Völkerbundes oder ein von ihm bestellter Vertreter führt.

In Polen stieß dieser Entwurf auf heftigen Widerspruch, der auch dadurch nicht gemildert wurde, daß die Botschafterkonferenz, die den Vertrag zu verhandeln hatte, die weitgehenden polnischen Wünsche nicht billigte. Bereits am 7. Mai hatte Lord Derby angeregt, daß die Ziffer 2 bis 4 des Artikels 104 durch Errichtung eines mit Danzigern und Polen gleichmäßig

[4]) Danziger Entwurf, abgedruckt Grünbuch, I a, S. 39 ff.

[5]) Der am 11. Juli 1920 in Form eines offiziellen Beschlusses gefaßt wurde, abgedruckt Publications de la Cour, série C, no 56, S. 70.

besetzten Hafenausschusses erfüllt werden sollten [6]). Dieser Lösung widersetzte sich Polen zunächst auf das entschiedenste. Durch den inzwischen ausgebrochenen russisch-polnischen Krieg wurde es jedoch in eine Lage versetzt, die ein Nachgeben gegenüber Wünschen der alliierten Hauptmächte notwendig machte. Das polnische Heer war geschlagen worden, und es bestand die Gefahr einer Einnahme Warschaus durch die Sowjettruppen. In dieser Bedrängnis schickte die polnische Regierung Ladislas Grabski zur Botschafterkonferenz, um wegen diplomatischer und militärischer Hilfe mit den alliierten Hauptmächten zu verhandeln. Diese sagten beides zu, verlangten aber von Polen gewisse Zugeständnisse. Die Verhandlungen fanden ihren Niederschlag im sogenannten Protokoll von Spa vom 10. Juli 1920, dessen Punkt c besagt, daß die polnische Regierung sich bereit erklärt, in der Frage des zukünftigen polnisch-Danziger Vertrages die Entscheidung des Obersten Rates anzunehmen [7]). Polen hat später diese Verpflichtung für erloschen erklärt, weil — abgesehen von Frankreich — die alliierten Hauptmächte Polen nicht die versprochene Hilfe geleistet hätten.

Am Tage nach der Unterzeichnung des Protokolls von Spa, am 11. Juli 1920, faßte der Hohe Rat der alliierten Hauptmächte einen Beschluß, der sich mit der Frage des Danzig-polnischen Vertrages befaßte [8]). Er stellte die Einigkeit der alliierten Hauptmächte fest, nunmehr zur Verhandlung des in Artikel 104 vorgesehenen Danzig-polnischen Vertrages zu schreiten, um Polen und Danzig die ihnen zugesagten Vorteile zukommen zu lassen. Durch den Vertrag solle ein Hafenausschuß gebildet werden, der zu gleichen Teilen von Danziger und polnischen Staatsangehörigen zu besetzen sei, und in dem ein Vertreter des Völkerbundes den Vorsitz führe. Dieser Ausschuß solle den Hafen und das Verkehrswesen Danzigs verwalten und beaufsichtigen. Zwar solle in Danzig der polnische Zolltarif eingeführt werden, die örtliche Zollverwaltung solle aber durch Beamte der Freien Stadt erfolgen.

Ende September wurde in Danzig bekannt, daß in Paris Besprechungen über den Danziger und den polnischen Vertragsentwurf im Gange seien. Der von der Verfassunggebenden Versammlung eingesetzte Ausschuß wählte daraufhin eine Abordnung von 10 Mitgliedern, die am 27. September 1920 nach Paris abreiste und am 30. September dort eintraf. Bereits am 20. September hatte die polnische Abordnung der Botschafterkonferenz einen zweiten polnischen Entwurf eingereicht [9]). Er unterscheidet sich inhaltlich kaum

---

[6]) De Weck, S. 38.

[7]) Abgedruckt bei Roth, Die Entstehung des polnischen Staates, S. 155 f.; vergleiche auch Makowski, S. 176 f.

[8]) Abgedruckt: Publications de la Cour, série C, no 56, S. 70.

[9]) Abgedruckt: Grünbuch, I a, S. 56 ff.

vom ersten Entwurf, verzichtet allerdings auf eine Einverleibung des Danziger Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesens in die betreffenden polnischen Verwaltungszweige und sieht auch nicht den polnischen Obersten Gerichtshof als letzte Instanz der Danziger Gerichtsbarkeit vor. Dem Wunsche der Botschafterkonferenz, die Verwaltung des Hafens einem paritätischen Ausschuß zu übertragen, dem Polen sich durch das Protokoll von Spa unterworfen hatte, kam der Entwurf nicht nach; er sah nur einen Hafenausschuß mit beratender Stimme vor, der aus Vertretern Danziger und polnischer Interessengruppen bestehen und in den Fragen der Ausnutzung und Entwicklung des Hafens mit der polnischen Hafenverwaltung zusammenarbeiten sollte (Art. 58). Ebenso wich er nicht von dem Gedanken eines vom Völkerbund unabhängigen Schiedsgerichts für Danzig-polnische Streitigkeiten ab.

Der Danziger Abordnung wurde dieser Entwurf am 5. Oktober überreicht. Sie beantwortete ihn durch eine Note an die Botschafterkonferenz vom 8. Oktober 1920, in der sie eingehend den Danziger Entwurf durch Wortlaut und Sinn des Versailler Vertrages begründete und viele der polnischen Forderungen als mit dem Versailler Vertrag unvereinbar zurückwies [10]). Da beide Abordnungen auf ihrem Standpunkt beharrten, war eine Einigung auf Grund eines der beiden Entwürfe unmöglich. Die Botschafterkonferenz setzte daher ihrerseits einen Ausschuß ein, der aus den beiden Franzosen Laroche und Massigli sowie dem Engländer Carr bestand und einen Vermittlungsentwurf aufstellte, der am 16. Oktober beiden Parteien übermittelt wurde [11]). Sein Inhalt ist später im wesentlichen in den endgültigen Vertrag aufgenommen worden. Statt eines polnischen „Residenten" sah er einen diplomatischen Vertreter der polnischen Republik in Danzig vor, der als Vermittler zwischen beiden Regierungen dienen soll. Sache der polnischen Regierung soll es sein, die auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt zu führen und den Schutz der Danziger Staatsangehörigen im Ausland sicherzustellen. Die Danziger Handelsschiffe führen eine eigene Handelsflagge. Danzig und Polen bilden ein gemeinsames Zollgebiet, die Zollverwaltung wird von beiden Teilen selbständig geführt. Ein „Ausschuß für den Hafen und die Wasserwege Danzigs" soll den Hafen, die Wasserwege und die mit dem Hafen in Zusammenhang stehenden Schienenwege verwalten und ausnutzen. Polen erhält das Recht, zur unmittelbaren Verbindung mit seinem Staatsgebiet im Danziger Hafen ein Post-, Telegraphen- und Fernsprechamt einzurichten. Alle anderen Post-, Telegraphen- und Fernsprechverbindungen auf Danziger Gebiet sind Sache der Freien Stadt. Danzig verpflichtet sich,

---

[10]) Abgedruckt: Grünbuch, I a, S. 91 ff.
[11]) Grünbuch, I a, S. 101 ff.

auf die Minderheiten der Rasse, Religion oder Sprache die gleichen Bestimmungen anzuwenden, wie dies Polen auf Grund seines Vertrages vom 28. Juni 1919 mit den alliierten und assoziierten Hauptmächten tut. Meinungsverschiedenheiten zwischen Polen und der Freien Stadt können von jeder der beiden Parteien dem Hohen Kommissar des Völkerbundes zur Entscheidung unterbreitet werden, der die Angelegenheit an den Völkerbundsrat verweisen kann, wenn er es für nötig hält.

Zu diesem Entwurf übersandte die Danziger Abordnung der Botschafterkonferenz am 18. Oktober 1920 eine Reihe von Bemerkungen verbunden mit der Bitte um einige Abänderungen, Streichungen und Zusätze [12]). Da sie keine grundsätzlichen Fragen betreffen, erübrigt es sich, näher auf sie einzugehen. Die Botschafterkonferenz hat den Danziger Anträgen zum Teil stattgegeben und am 19. Oktober einen neuen Vertragsentwurf übersandt [13]), den sie im Begleitschreiben als unabänderlich bezeichnete und zu dessen Unterzeichnung sie für den 24. Oktober, nachmittags 4 Uhr, aufforderte. Auf einer Sitzung am 22. Oktober beschloß die Danziger Abordnung einstimmig, den vorgelegten Vertragsentwurf zu unterzeichnen, da nach menschlichem Ermessen die Folgen einer Nichtunterzeichnung für die Freie Stadt und ihre Bewohner schwerer sein würden als diejenigen einer Unterzeichnung [14]). Dieser Beschluß wurde der Botschafterkonferenz mitgeteilt. Die polnische Abordnung lehnte dagegen die Unterzeichnung des Vertrages ab, da sie die Polen im Artikel 104 des Versailler Vertrages gemachten Zusicherungen nicht für erfüllt hielt. Die Botschafterkonferenz lud beide Abordnungen nochmals zu Verhandlungen unter dem Vorsitz von Laroche ein. Hierbei gaben Sahm und Schümmer namens der Danziger Abordnung die Erklärung ab, daß sie zu weiteren Verhandlungen nicht bereit seien, die polnischen Forderungen jedoch anhören wollten. Die Sitzung verlief ergebnislos. Um ein völliges Scheitern der Verhandlungen zu verhindern, beauftragte die Botschafterkonferenz Fromageot, mit den beiden Abordnungen gleichlaufende Besprechungen zu pflegen. Der Streit ging hauptsächlich um die Stellung der polnischen Staatsangehörigen in Danzig. Die Danziger Abordnung befürchtete, daß diese politische Rechte in der Freien Stadt genießen sollten. Nachdem die Botschafterkonferenz die Zweifel der Abordnung über diesen Punkt beseitigt hatte, erklärte diese in einer Sitzung vom 8. November sich einstimmig bereit, den nunmehr festgestellten Wortlaut des Vertrages zu unterzeichnen [15]). Die Unterzeichnung durch die Danziger Vertreter Sahm

[12]) Grünbuch, I a, S. 117 ff.
[13]) Grünbuch, I a, S. 129 ff.
[14]) Protokoll der Sitzung abgedruckt: Grünbuch, I a, S. 150 f.
[15]) Protokoll der Sitzung in: Grünbuch, I a, S. 168.

und Schümmer fand am Spätnachmittag des 9. November 1920 im Uhrensaal des französischen Außenministeriums statt. Für Polen unterzeichnete am 18. November Paderewski. Da eine Ratifizierung nicht vereinbart war, trat der Vertrag gleichzeitig mit der Errichtung der Freien Stadt am 15. November 1920 in Kraft (Art. 40 Abs. 2 des Vertrages). Seine Eintragung beim Sekretariat des Völkerbundes erfolgte am 25. August 1921 unter Nummer 155 [16]).

Zweiter Teil.

Das Verhältnis des Pariser Vertrages zum Vertrag von Versailles.

Es ist dargelegt worden, daß der Versailler Vertrag und die Errichtungsentscheidung der alliierten Hauptmächte Polen keinerlei Rechte in Danzig übertragen. Der Versailler Vertrag enthält nur die Verpflichtung der alliierten Hauptmächte, einen Vertrag zwischen Danzig und Polen zu verhandeln und dabei gewisse festgelegte Punkte für den Vertragsinhalt zu beachten. Dieser Verpflichtung sind die Hauptmächte durch die Verhandlung des Pariser Vertrages vom 15. November 1920 nachgekommen. Er ist daher — wenn man von den vorläufigen Verträgen absieht, die Tower als Verwalter Danzigs mit Polen unter dem Vorbehalt abgeschlossen hat, daß dem endgültigen Danzig-polnischen Vertrage nicht vorgegriffen werde — der erste Vertrag, den Polen mit der Freien Stadt als solcher abgeschlossen hat und begründet damit das erste Rechtsverhältnis zwischen beiden Teilen mit gegenseitigen Rechten und Pflichten. Sowohl Polen als auch die Freie Stadt können sich für ihre wechselseitigen Rechte und Pflichten nur auf diesen Vertrag und spätere Vereinbarungen berufen [1]). Polen hat stets versucht, sich dieser Einsicht zu verschließen, und hat in den Artikeln 100 bis 108 des Versailler Vertrages die hauptsächliche Rechtsquelle für sein Verhältnis zu

[16]) Recueil des Traités, VI, S. 189 ff. Von einem merkwürdigen Vorkommnis anläßlich der Unterzeichnung des Vertrages wird berichtet: Während die Schlußformel in den Entwürfen gelautet habe „dont les expéditions authentiques seront remises à chacune des Hautes Parties contractantes", seien den Danziger Delegierten Texte zur Unterzeichnung vorgelegt worden, von denen versichert worden wäre, daß sie denselben Wortlaut hätten, wie der letzte Entwurf, bei denen aber tatsächlich die Worte „Hautes Parties Contractantes" ersetzt gewesen seien durch „la Pologne et la ville libre". Die den Danziger Abgeordneten übergebenen Exemplare hätten aber nach wie vor gelautet „Hautes Parties contractantes". Erst als nach Veröffentlichung dieses Textes durch die Danziger Regierung Makowski diese der Fälschung bezichtigt habe, sei diese Manipulation aufgedeckt worden.

[1]) Ebenso Böhmert, Wissenschaftliche Beiträge, Heft 6, S. 46; Anzilotti, Lehrbuch, S. 173; Schücking-Wehberg, S. 119.

Danzig sehen wollen, weil die unbestimmte Fassung der in Artikel 104 aufgezählten Punkte seinen Wünschen besser zu entsprechen schien, als die auch Einzelheiten regelnde Verwirklichung dieses Artikels in dem Pariser Vertrag [2]). Die polnische Regierung hat mit dieser Ansicht auf die Dauer nicht durchdringen können. Im Juli 1923 kam es zu einer Auseinandersetzung über diese Frage vor dem Völkerbund. In der Ratssitzung vom 4. Juli 1923 trug der damalige Hohe Kommissar, Mac Donnell, seine Ansicht vor [3]). Er wandte sich gegen die polnische These, da der Versailler Vertrag Polen zwar gewisse Rechte garantieren wollte, die aber erst durch einen zwischen Polen und Danzig zu schließenden Vertrag genauer festgestellt werden sollten. Daraus folge aber nicht, daß Polen die im Artikel 104 des Versailler Vertrages vorgesehenen Vorteile in dem dort erwähnten Umfange durch den abzuschließenden Vertrag erhalten müsse. Als Vertreter Polens legte dann Plucinski die polnische Meinung eingehend dar, indem er auf Grund der polnischen Auffassung von der rechtlichen Bedeutung des Artikels 104 [4]) behauptete, daß der Pariser Vertrag nur eine nähere Erläuterung des Versailler Vertrages darstelle, bei Streitigkeiten über seinen Inhalt oder seine Auslegung müsse daher stets auf Sinn und Inhalt des Versailler Vertrages zurückgegriffen werden [5]). Auf die Frage Lord Robert Cecils, ob denn die polnische Regierung dafür halte, daß eine Bestimmung des Pariser Vertrages dann nicht anwendbar sei, wenn sie in Widerspruch mit dem Vertrag von Versailles stehe, antwortete Plucinski, daß man sich immer auf den Versailler Vertrag beziehen müsse, der die juristische Quelle aller späteren Vereinbarungen sei [6]). Der Völkerbund hat sich der polnischen Meinung nicht angeschlossen, sondern hat am 7. Juli 1923 den Bericht des spanischen Vertreters Quiñones de León gebilligt [7]), der ausführt, daß der Vertrag von Paris eine durchaus gültige Rechtsgrundlage für die Beziehungen zwischen Danzig und Polen darstelle, daß man aber, um einen Zweifel über die Auslegung einer Bestimmung des Vertrages aufzuklären, auf den Artikel 104 des Versailler Vertrages zurückgreifen könne, auf Grund dessen der Pariser Vertrag geschlossen worden sei. Diese Auffassung deckt sich grundsätzlich mit derjenigen, die im Verlaufe dieser Darstellung entwickelt worden ist. Bei der Auslegung des Pariser Vertrages mit Hilfe des

---

[2]) Vergleiche Makowski, S. 172 f.; Gonsiorowski, S. 360 f., die Denkschrift der polnischen Regierung vom 22. 8. 1931, Publications de la Cour, série C, no 56, S. 101, 111 ff.

[3]) Journal officiel, 1923, S. 883 ff.

[4]) Vergleiche oben, S. 30 ff.

[5]) Journal officiel, 1923, annexe 531 a, S. 1002 ff.

[6]) Journal officiel, 1923, S. 884.

[7]) Journal officiel, 1923, annexe 531 b, S. 1007 f.

Artikels 104 wird aber stets die Schwierigkeit zu beachten sein, daß Artikel 104 nur die Grundlage zur Verhandlung eines Vertrages sein sollte, mithin den Inhalt desselben nur in großen Linien vorzeichnet und deshalb zur Auslegung von Einzelheiten des Pariser Vertrages nur unter dem Gesichtspunkt herangezogen werden kann, daß eine sinngemäße Abweichung des Vertrages von Artikel 104 nicht anzunehmen ist, daß aber in der Art und Weise der Ausführung der Vertrag durchaus andere Formen gewählt haben kann als der Wortlaut des Artikels 104.

Der Ständige Internationale Gerichtshof im Haag hat sich lange Zeit nicht entschließen können, zu dieser Frage eindeutig Stellung zu nehmen. Noch bei seinem Gutachten vom 26. August 1930 über die Frage der Mitgliedschaft Danzigs bei der internationalen Arbeitsorganisation hatte er bezüglich des Pariser Vertrages ausgeführt: „Its provisions repeat and amplify in some respects the stipulations of art. 104 of the Treaty of Versailles; but so far as concerns provisions which are to be found in both Treaties, their repetition in the Treaty of Paris does not vary the fact that the Treaty of Versailles is the source of the rights conferred to Poland in accordance with art. 104, nor does it alter the fact that, so far as these rights involve a limitation on the independence of the Free City, they constitute organic limitations which are an essential feature of its political structure [8])." Diese Fassung läßt durchaus die Möglichkeit offen, die Bestimmungen des Artikels 104 des Versailler Vertrages als Danzig und Polen bindendes und auf ihre Beziehungen anwendbares Recht anzusehen. Der Gerichtshof hat jedoch hieraus keine Folgerungen gezogen. Vielmehr hat er sich bei einem späteren Gutachten über die Behandlung der polnischen Minderheit in Danzig vom 4. Februar 1932 eindeutig auf den Standpunkt gestellt, daß im Verhältnis Danzigs zu Polen lediglich der Pariser Vertrag als Rechtsquelle angesehen werden könne [9]). Nur im Falle einer Ungewißheit über den Sinn der Bestimmungen des Pariser Vertrages könne man auf den Versailler Vertrag zurückgreifen, aber nicht um die Bestimmungen des Pariser Vertrages abzuändern, sondern lediglich um ihren Sinn klarzustellen.

Es ist ferner bestritten worden, daß die Pariser Konvention ein völkerrechtlicher Vertrag sei, weil von den beteiligten Parteien nur Polen, nicht

---

[8]) Publications de la Cour, série B, no 18, S. 11.

[9]) Publications de la Cour, série A/B, no 44, S. 26 ff., besonders S. 32 f. und S. 43. Die Ansicht des Gerichtshofs über die Bedeutung des Artikels 104 vergleiche oben S. 31.

aber Danzig Völkerrechtssubjekt sei[10]). Dabei wird die Vertragsnatur der Konvention durchaus anerkannt[11]), nur ihr völkerrechtlicher Charakter geleugnet. Daß es sich um einen Vertrag handelt, ergibt eindeutig die Entstehungsgeschichte und der Wortlaut des Vertrages: er ist eine Willenseinigung über gewisse Rechtsfolgen, die ohne ihn nicht eingetreten wären. Daraus folgt auch, daß Danzig beim Abschluß ein Rechtssubjekt gewesen sein muß; denn nur mit einem solchen ist ein Vertragsschluß möglich; mindestens hat Polen durch seine Unterschrift die Freie Stadt als Rechtssubjekt anerkannt. Der Pariser Vertrag ist aber auch ein völkerrechtlicher Vertrag; denn bei seinem Inkrafttreten war Danzig weder durch den Versailler Vertrag noch durch die Errichtungsurkunde oder einen anderen Akt dem polnischen Staate einverleibt worden. Die Konvention ist daher notwendig ein Vertrag mit einem außerhalb des polnischen Staatsverbandes stehenden Rechtssubjekt. Sie kann daher – da ihr Inhalt die Annahme eines privatrechtlichen Vertrages ausschließt – nur ein völkerrechtlicher Vertrag sein[12]).

Als eine Folge der Anschauung, daß der Pariser Vertrag nur eine Art „Ausführungsverordnung" des Versailler Vertrages sei, erscheint die Behauptung, der Pariser Vertrag könne von beiden vertragschließenden Teilen nur insoweit geändert werden, als die aus Artikel 104 des Versailler Vertrages fließenden polnischen „Rechte" nicht berührt würden[13]). Zur Änderung solcher Bestimmungen sei die Zustimmung aller am Versailler Vertrag beteiligten Mächte erforderlich. Der Ausgangspunkt dieses Gedankenganges, die polnischen „Rechte" in Danzig aus Artikel 104, ist zwar nicht haltbar; trotzdem ist dem Ergebnis aus einem anderen Grunde beizupflichten. Artikel 40 des Pariser Vertrages stellt als Grundsatz auf, daß eine Änderung dieses Vertrages möglich ist, und zwar durch Einigung zwischen Danzig und Polen: „aucune modification ne pourra être apportée à la présente Convention que par accord entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig." Im Verhältnis Danzigs zu Polen ist dieser Grundsatz daher ausschlaggebend. Dagegen ist Polen in seiner Eigenschaft als Vertragsmacht von Versailles auf Grund des Artikels 104 verpflichtet, die Grundlagen, die dieser Artikel für das Verhältnis Danzigs zu Polen vorsieht, zu achten[14]). Jeder Vertragsgegner ist berechtigt, diese Achtung von Polen zu fordern; so daß eine Änderung des Pariser Vertrages, die gleich-

[10]) Makowski, S. 204.

[11]) Makowski, S. 173.

[12]) Ebenso im Ergebnis die Entscheidung des Hohen Kommissars vom 6. 12. 1921, Entscheidungen 1921, S. 44 ff., besonders Seite 46; Böhmert, Wissenschaftliche Beiträge, Heft VI, S. 33.

[13]) Gonsiorowski, S. 360 ff., Makowski, S. 173.

[14]) Vergleiche oben S. 29 f.

zeitig die Grundsätze des Artikels 104 berührt, tatsächlich nur mit Zustimmung — sei es auch nur stillschweigender — der Vertragsmächte von Versailles möglich ist[15]). Artikel 40 des Pariser Vertrages kann an dieser Tatsache nichts ändern, da der Vertrag durch andere Parteien geschlossen wurde als der Versailler Vertrag, und die Hauptmächte nicht berechtigt waren, durch den von ihnen verhandelten Vertrag den Versailler Vertrag zu ändern. Artikel 40 des Pariser Vertrages kann sich deshalb nur auf das Verhältnis Danzigs zu Polen beziehen; er läßt die Verpflichtungen, die Polen aus dem Versailler Vertrag erwachsen, unberührt.

Auf die Rechte, die dem Völkerbund als Protektor der Freien Stadt im Falle einer Änderung des Pariser Vertrages zustehen, sei an dieser Stelle nur hingewiesen[16]).

Dritter Teil.

Die Danzig-polnischen Beziehungen auf Grund des Pariser Vertrages und späterer Vereinbarungen.

Die Rechtsgrundlage für die Beziehungen Danzigs zu Polen sind in erster Linie in dem Pariser Vertrag vom 9. November 1920 zu suchen. In der Folgezeit sind eine Menge weiterer Vereinbarungen zwischen beiden Teilen geschlossen worden, als deren wichtigste das Abkommen zwischen der Freien Stadt Danzig und Polen zur Ausführung und Ergänzung des polnisch-Danziger Vertrages vom 9. November 1920 (sogenanntes Warschauer Abkommen) vom 24. Oktober 1921 zu nennen ist[1]). Im Folgenden sollen die Grundzüge der Danzig-polnischen Beziehungen, wie sie sich auf Grund dieser Vereinbarungen darstellen, geschildert werden. Der Rahmen der Darstellung verbietet es, auf die Einzelheiten dieses verzweigten Gebietes einzugehen, lediglich die Grundlagen, auf denen das Verhältnis beruht, sollen erörtert werden.

I. Die Führung der auswärtigen Angelegenheiten Danzigs durch die polnische Regierung.

Artikel 2 des Pariser Vertrages bestimmt, daß es Sache der polnischen Regierung sein soll, die Führung der auswärtigen Angelegenheiten Danzigs und den Schutz seiner Staatsangehörigen im Ausland sicherzustellen („Il appartient au Gouvernement polonais d'assurer la conduite des affaires extérieures de la Ville libre . . ." und „Poland shall under-

[15]) Einzelheiten vergleiche oben S. 29 ff.
[16]) Näheres vergleiche oben S. 60 ff.
[1]) Martens-Triepel, Nouveau Recueil Général de Traités 3, XVI, S. 135 ff.

take the conduct of the foreign relations of the Free City ...“). Der polnische Entwurf zum Pariser Vertrag vom 20. September 1920[2]) hatte in seinem Artikel 1 vorgesehen: „La conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig, la représentation diplomatique et consulaire dans les pays étrangers appartiennent à la République polonaise.“ Eine Gegenüberstellung des Entwurfs mit dem endgültigen Wortlaut des Vertrages zeigt einmal, daß die Führung der auswärtigen Angelegenheiten Danzigs nicht Sache der polnischen Republik, sondern der polnischen Regierung ist. Weiterhin steht der polnischen Regierung nicht ohne weiteres die Führung der Danziger auswärtigen Angelegenheiten zu, sondern es liegt ihr ob „d'assurer la conduite des affaires extérieures ...“, also die Sicherstellung dieser Führung[3]). Aus dieser Fassung folgt, daß es eigene auswärtige Angelegenheiten der Freien Stadt gibt. Sie fallen mit denjenigen Polens nicht zusammen, noch bilden sie materiell einen Teil derselben. Ihre Führung hat die polnische Regierung lediglich „sicherzustellen“, was darauf hinweist, daß es sich nicht nur um ein Recht, sondern vor allem um eine Pflicht der polnischen Regierung handelt. Das, was sicherzustellen ist, sind die auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt, so daß die polnische Regierung dabei die Interessen Danzigs berücksichtigen muß. Eine auswärtige Politik, die diesen Interessen geradezu entgegenliefe, darf die polnische Regierung der Freien Stadt nicht aufzwingen, will sie nicht ihre Befugnisse überschreiten, die ausdrücklich darin bestehen, fremde auswärtige Angelegenheiten zu führen[4]). Da es sich um Danziger Angelegenheiten handelt, hat grundsätzlich die Freie Stadt zu bestimmen, welcher Art ihre Außenpolitik sein soll. Für die polnische Regierung wäre es jedoch unzumutbar, für Danzig eine Politik zu führen, die ihrer eigenen widersprüche und Hemmnisse bereitete. Es muß daher notwendig ein Zusammenwirken beider Teile stattfinden, in dem Sinne, daß nur solche Maßnahmen zur Ausführung gelangen, die den Interessen beider Regierungen entsprechen.

Es bedurfte einer Reihe von Entscheidungen des Hohen Kommissars und weiterer Vereinbarungen, bevor diese Folgerungen von beiden Teilen anerkannt wurden. Polen vertrat zunächst den Standpunkt, daß es berechtigt sei, die auswärtigen Angelegenheiten Danzigs nach eigenem Belieben und Gutdünken zu führen, ohne auf die von der Danziger Regierung angenom-

---

[2]) Grünbuch, I a, S. 56 ff.

[3]) Vergleiche dazu die Darlegung der Danziger Regierung vom 10. Juli 1930, Publications de la Cour, série C, no 18, II, S. 203 f.

[4]) Vergleiche dazu Hostie, Revue de droit international et de législation comparée, 1933, S. 592 f.

mene Außenpolitik Rücksicht nehmen zu müssen; während die Freie Stadt Polen nur als ihren Beauftragten gelten lassen wollte. Der Hohe Kommissar des Völkerbundes wurde um eine Entscheidung angegangen, die am 17. Dezember 1921 erfolgte und nach einer Einigung beider Parteien über ihre Auslegung vom 17. Mai 1922 [5]) rechtskräftig wurde. Ein Abkommen vom 1. September 1923 hat die Angelegenheit weiter bereinigt [6]). Daraus ergibt sich folgendes Bild:

Polen hat kein absolutes Recht, die auswärtigen Angelegenheiten Danzigs nur nach eigenem Ermessen und in ausgesprochenem Gegensatz zu den Absichten der Danziger Regierung zu führen; denn dies würde Danzigs Eigenschaft als Freier Stadt unter dem Schutz des Völkerbundes widersprechen. Andererseits ist aber auch Polen nicht verpflichtet, alles auszuführen, was Danzig von ihm fordert; denn damit käme die polnische Regierung in gewissem Sinne unter die Herrschaft Danzigs, was sicher nicht beabsichtigt war. Aus diesen Gründen entschied sich der Hohe Kommissar dahin, daß Polen nicht berechtigt ist, Danzig eine bestimmte Außenpolitik aufzuerlegen, die offenbar der Wohlfahrt, dem Wohlergehen und der guten Verwaltung der Freien Stadt widerspricht (opposed to the well being, prosperity and good Government of the Free City). Wenn Polen von Danzig aufgefordert wird, eine auswärtige Angelegenheit der Freien Stadt zu erledigen, hat es ein Weigerungsrecht, wenn die betreffende Sache offenbar wichtigen polnischen Interessen schaden würde. Jedenfalls ist Polen verpflichtet, von einer Aufforderung Danzigs Kenntnis zu nehmen. Will es die Wünsche der Freien Stadt ausführen, so hat es dies sofort, vollständig und in redlicher Weise zu tun. Sonst wird die polnische Regierung die Freie Stadt so bald wie möglich, jedenfalls aber innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, benachrichtigen, daß sie nicht in der Lage ist, die Wünsche Danzigs auszuführen. Die polnische Regierung wird die Gründe für ihre Weigerung angeben und die Regierung der Freien Stadt wissen lassen, wie weit sie zu gehen bereit ist, oder welchen anderen Weg sie vorschlägt, um den Danziger Wünschen in dieser Angelegenheit entgegenzukommen. Sowohl Vertreter der Freien Stadt als auch Polens haben nach der Entscheidung des Hohen Kommissars ausdrücklich erklärt, daß durch sie das Antragsrecht der Freien Stadt bezüglich ihrer auswärtigen Angelegenheiten, ebenso wie auch das Antragsrecht der polnischen Regierung nicht eingeschränkt werde [7]).

---

[5]) Vergleiche den Bericht Adatcis vom 17. 5. 1922, Journal officiel, 1922, annexe 352 a, S. 676 ff.; Grünbuch, V, S. 216 ff.

[6]) Grünbuch, V, S. 281 ff.

[7]) Vergleiche Journal officiel, 1922, annexe 532 a, S. 676 ff.; Grünbuch, V, S. 216 ff.

Durch das Danzig-polnische Abkommen vom 1. September 1923 [8]) sind weitere Klarstellungen erfolgt. Beide Parteien erkannten noch einmal ausdrücklich an, daß gemäß Artikel 6 des Pariser Vertrages kein die Freie Stadt berührender internationaler Vertrag von Polen abgeschlossen werden darf ohne vorherige Beratung mit der Danziger Regierung, und daß das Ergebnis dieser Beratung dem Hohen Kommissar des Völkerbundes mitzuteilen ist. Um jedem Mißverständnis vorzubeugen, ob diese Beratung stattgefunden hat oder nicht, wird die Benachrichtung des Hohen Kommissars in bestimmter, feststehender Form erfolgen. Der Hohe Kommissar hat gemäß Artikel 6 Absatz 2 des Pariser Vertrages das Recht, jedem die Freie Stadt betreffenden internationalen Vertrag sein Veto entgegenzusetzen, wenn der Völkerbundsrat glaubt, daß der Vertrag der Rechtsstellung der Freien Stadt oder den Bestimmungen des Pariser Vertrages widerspricht [9]). Die Freie Stadt braucht keinen Vertrag anzunehmen, der ihren Interessen widerstreitet, sofern er nicht infolge der in Kraft befindlichen Verträge auf dem Danziger Gebiet wirksam wird (gedacht ist z. B. an Verträge über Zollangelegenheiten). Ein von der polnischen Regierung abgeschlossener internationaler Vertrag kann aus praktischen Gründen Bestimmungen enthalten, durch welche die Freie Stadt als vertragschließende Partei unmittelbar verpflichtet wird. In diesem Falle ist es wünschenswert, daß im Wortlaut des Vertrages die Stellung der Freien Stadt als vertragschließender Partei klar zum Ausdruck kommt. Die für die Freie Stadt bestimmten amtlichen Schriftstücke sind ihr von der polnischen Regierung zu übermitteln. Polen hat aber das Recht, die Übermittlung eines Schriftstücks abzulehnen, wenn dieses seinen politischen Interessen widerstreitet. In diesem Falle muß es der Regierung der Freien Stadt den Eingang des Schriftstücks anzeigen und die Gründe, warum es eine Übermittlung ablehnt, angeben. Am 4. Mai 1924 ist eine weitere Vereinbarung zwischen beiden Regierungen zustande gekommen [10]): schließt die polnische Regierung für Polen einen Handelsvertrag, so verpflichtet sie sich, einen besonderen Artikel folgenden Wortlauts in den Vertrag aufnehmen zu lassen: „Die polnische Regierung, die mit der Führung der auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt Danzig auf Grund des Artikels 104 des Friedensvertrages von Versailles und Artikel 2 und 6 der Pariser Konvention vom 15. November 1920 betraut worden

---

[8]) Grünbuch, V, S. 281 ff., insbesondere die auswärtigen Angelegenheiten, S. 319 ff.

[9]) Die Frist für das Vetorecht wurde im Juni 1921 auf zwei Wochen nach der Sitzung des Völkerbundsrats festgesetzt, die sich mit der Frage beschäftigt hat, jedoch spätestens drei Monate nach Kenntnisnahme des betreffenden Vertrags durch den Hohen Kommissar des Völkerbundes — Journal officiel, 1921, S. 670.

[10]) Grünbuch, X, S. 103 f.; Journal officiel, 1924, S. 1707 f.

ist, behält sich das Recht vor, zu erklären, daß die Freie Stadt ein vertragschließender Teil des Vertrages ist und die Verpflichtungen übernimmt und die Rechte erwirbt, die in ihm niedergelegt sind. Dieser Vorbehalt bezieht sich nicht auf die Bestimmungen des Vertrages, die Polen bezüglich der Freien Stadt Danzig eingegangen ist, auf Grund der Polen vertraglich zustehenden Rechte." Eine andere Formel wurde festgelegt, in der Polen der betreffenden Regierung die Beteiligung der Freien Stadt am Vertrag mitzuteilen hat. Sie besagt, daß die polnische Regierung, im Namen Danzigs handelnd, erklärt, daß die Freie Stadt vertragschließender Teil des Vertrages wird [11]).

All das bestätigt, daß Danzig eigene auswärtige Angelegenheiten hat, die nicht mit denen Polens zusammenfallen. Die Freie Stadt wird bei Verträgen, die sie betreffen, vertragschließender Teil und damit selbständiger Träger von Rechten und Pflichten, oder — um Anzilottis Sprachgebrauch zu folgen — „Normenadressat" der betreffenden Verträge [12]). Um aber Rechte zu erwerben und Pflichten zu übernehmen, kann Danzig nicht selbständig tätig werden und mit anderen Völkerrechtssubjekten in Verhandlungen eintreten, sondern ist auf den polnischen diplomatischen Apparat angewiesen. Das Tätigwerden der polnischen Diplomatie kann aus verschiedenen Gründen erfolgen: entweder auf Antrag Danzigs — dann kann Polen die Erledigung der Angelegenheit verweigern, wenn sie wichtigen polnischen Interessen zuwiderläuft — oder aus eigenem Antrieb, dann braucht die Freie Stadt den Vertrag nicht anzunehmen, wenn er ihrer Wohlfahrt, ihrem Wohlergehen oder ihrer guten Verwaltung widerspricht. Bei Handelsverträgen ist die polnische Regierung in jedem Fall verpflichtet, den Beitritt Danzigs offenzuhalten, über den die Freie Stadt selbständig entscheidet. Um aber zu verhindern, daß Danzig durch einen Vertrag seine aus dem Pariser Vertrag folgende Rechtsstellung aufgibt, ist dem Hohen Kommissar des Völkerbundes ein Vetorecht gegen alle derartigen Verträge eingeräumt worden. Es handelt sich also tatsächlich nur um eine „Führung" (conduite) und nicht um eine „Leitung" (direction) der Danziger auswärtigen Angelegenheiten durch die polnische Regierung, eine Führung, die sich materiell nur in ihrem Weigerungs- und Antragsrecht auswirkt [13]).

Diese Rechtslage hat der Ständige Internationale Gerichtshof im Haag in seinem Gutachten über die Möglichkeit einer Mitgliedschaft Danzigs

[11]) Über den Wortlaut der Ratifikationsurkunde für von Polen für Danzig abgeschlossene Verträge vergleiche Journal officiel, 1933, S. 1162; Martens-Triepel, N. R. G. 3., XXVIII, S. 651.

[12]) Anzilotti, Lehrbuch, S. 89.

[13]) Vergleiche dazu Schücking-Wehberg, S. 125 ff.

bei der internationalen Arbeitsorganisation bestätigt[14]). Das Gutachten führt aus: es sei zwischen Danzig und Polen nunmehr allgemein anerkannt, daß die Rechte Polens, die auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt zu führen, nicht absoluter Natur sind. „Die polnische Regierung ist nicht berechtigt, der Freien Stadt eine bestimmte Politik aufzuzwingen, noch in der Führung der auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt einen Schritt gegen ihren Willen zu unternehmen. Andererseits kann die Freie Stadt von Polen nicht die Ausführung einer Angelegenheit verlangen, die dessen eigener Politik entgegengesetzt ist". Das Ergebnis sei, daß weder Polen noch die Freie Stadt völlig Herren der Lage seien, jeder sei berechtigt, seine eigenen Interessen wahrzunehmen.

Die polnische Regierung hat trotzdem versucht, den Inhalt der für die Freie Stadt abzuschließenden Verträge von sich aus zu beeinflussen. 1922 hatte die Freie Stadt der polnischen Regierung einen Vertragsentwurf mit der Bitte zugehen lassen, diesen Vertrag mit Memel für Danzig abzuschließen. Die polnische Regierung hatte dem Ersuchen entsprochen, hatte aber ohne Befragen des Danziger Senats dem Vertrag einen Absatz hinzugefügt. Zu einem derartigen Vorgehen war sie selbstverständlich nicht berechtigt. In allen Fällen hat vielmehr vor Vertragsabschluß eine Beratung zwischen der polnischen und der Danziger Regierung zu erfolgen (Art. 6 des Pariser Vertrages), da Danzig sonst bis zum Abschluß keine Möglichkeit hätte, festzustellen, ob der betreffende Vertrag seinen Wünschen entspricht[15]).

Aus dem Umstand, daß die polnische Regierung berechtigt und verpflichtet ist, die auswärtigen Angelegenheiten Danzigs zu führen, ergibt sich auch die Regelung, welche die Frage des Schriftwechsels in auswärtigen Angelegenheiten Danzigs erfahren hat. Der Senat der Freien Stadt war der Meinung gewesen, daß er unmittelbar an fremde Staaten Schreiben richten könne, die nur die Bemerkung zu tragen hätten: „durch den diplomatischen Vertreter der Republik Polen", so daß die polnische Regierung bzw. ihr diplomatischer Vertreter in Danzig lediglich Übermittler der Schriftstücke wären. Dagegen vertrat die polnische Regierung die Ansicht, daß der Senat der Freien Stadt sich nur an sie und nicht unmittelbar an fremde Regierungen wenden könne. Der Hohe Kommissar entschied am 28. November 1922: da Danzig nicht selbst seine auswärtigen Angelegenheiten führen kann, sondern die polnische Regierung dies für die Freie Stadt tun muß, so folgt, daß sich Danzig nicht unmittelbar an fremde Staaten mit Schriftstücken wenden darf. Die Freie Stadt muß vielmehr alle Mitteilun-

[14]) Publications de la Cour, série B, no 18, S. 12 f.

[15]) Vergleiche dazu die Entscheidung des Hohen Kommissars vom 3. 11. 1922, Entscheidungen, 1922, S. 41–45; die Angelegenheit ist noch nicht endgültig geregelt worden.

gen, die ihre auswärtigen Angelegenheiten betreffen, an die polnische Regierung richten. Danzig würde sonst tatsächlich seine auswärtigen Angelegenheiten selbst führen, und die polnische Regierung nur eine nebensächliche Rolle spielen [16]). Die Freie Stadt wollte sich mit dieser Entscheidung nicht begnügen. Um eine Klärung der praktisch wichtigen Angelegenheit herbeizuführen, gab der polnische diplomatische Vertreter in Danzig am 1. Februar 1923 eine Erklärung ab, mit der sich die Freie Stadt einverstanden erklärte und in Verbindung mit ihr auch die Entscheidung des Hohen Kommissars annahm [17]). In diesem Abkommen erklärt sich die polnische Regierung bereit, den gesamten Schriftwechsel, den ihr die Regierung der Freien Stadt aus Anlaß ihrer auswärtigen Angelegenheiten übersendet, in deutscher Sprache und ohne Übersetzung anzunehmen. Auf ausdrücklichen Wunsch der Freien Stadt wird die polnische Regierung über den Schriftwechsel, der sich aus einer auf ausdrücklichen Wunsch Danzigs übernommenen Erledigung einer auswärtigen Angelegenheit ergibt, der Danziger Regierung jede mögliche Auskunft erteilen. Soweit möglich wird die polnische Regierung der Regierung der Freien Stadt Abschriften dieses Schriftwechsels zukommen lassen und in ihren Schriftstücken erklären, daß sie auf Grund der von ihr übernommenen Pflicht, die auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt zu führen, handelt.

Ausländische Anleihen darf die Freie Stadt nur nach vorheriger Befragung der polnischen Regierung aufnehmen, die innerhalb von 14 Tagen Einspruch erheben kann. Die Freie Stadt ist in diesem Falle berechtigt, die Frage dem Hohen Kommissar zur Entscheidung zu unterbreiten. Dieser hat sich zu vergewissern, daß die Bedingungen der Anleihe mit den Bestimmungen des Pariser Vertrages und der Rechtsstellung der Freien Stadt nicht in Widerspruch stehen (Art. 7 des Pariser Vertrages).

Neben der Führung der auswärtigen Angelegenheiten hat die polnische Regierung auch den Schutz der Danziger Staatsangehörigen im Ausland sicherzustellen, und zwar unter denselben Bedingungen wie den der polnischen Staatsangehörigen (Art. 2 des Pariser Vertrages). Die Danziger Staatsangehörigen haben jedoch nur dann Anspruch auf Schutz durch die polnische Regierung, wenn ihre Pässe von dem diplomatischen Vertreter Polens in Danzig visiert worden sind (Art. 2 Abs. 2 Paris. Vertr.). Die Pässe selbst werden für die Danziger Staatsangehörigen grundsätzlich von Danziger Behörden als Danziger Pässe ausgestellt. Die polnischen diplomatischen Vertreter im Ausland können aber Danziger Staatsangehörigen Danziger Pässe ausstellen, aushändigen oder ihre Gültigkeit erneuern, wenn der

[16]) Entscheidungen, 1922, S. 46 ff.
[17]) Grünbuch, V, S. 262 ff.; Zbiór dokumentów, II, S. 205.

Antragsteller einen gültigen Paß oder Heimatschein vorweist. Zu diesem Zweck stellt die Freie Stadt dem polnischen diplomatischen Vertreter in Danzig die erforderliche Anzahl von Paßformularen zur Übermittlung an die betreffenden Konsulate zu [18]). Die Ausstellung dieser Pässe hat in deutscher Sprache zu erfolgen [19]).

Um die auswärtigen Belange der Freien Stadt und ihrer Staatsangehörigen auf wirtschaftlichem Gebiet sicherzustellen, sieht Artikel 3 des Pariser Vertrages vor, daß die Freie Stadt einen oder mehrere ihrer Staatsangehörigen der polnischen Regierung zur Verfügung stellt, die dem Personal derjenigen polnischen Konsulate zugeteilt werden, in deren Bezirk die Freie Stadt wichtige wirtschaftliche Interessen hat. Diese Beamten sollen mit den Angelegenheiten betraut werden, die besonders Interessen Danziger Staatsangehöriger betreffen. Sie sind der polnischen Regierung verantwortlich und unterstehen der Leitung und Oberaufsicht des betreffenden polnischen Konsuls. Die Kosten dieser konsularischen Vertretung fallen Polen zur Last (Art. 5 Paris. Vertr.). Die Danziger Attachés können unter Verantwortung des polnischen Konsuls unmittelbar mit den Behörden der Freien Stadt in Schriftverkehr stehen [20]). Polen ist nicht berechtigt, die notwendigen Kosten für diese Konsularattachés zu verweigern, wenn die Danziger Regierung nachweist, daß sie in der fraglichen Stadt tatsächlich wichtige wirtschaftliche Interessen hat. Sollte über diese Frage keine Einigung erzielt werden können, so soll sie einem unabhängigen Sachverständigen unterbreitet werden, der sich gutachtlich darüber äußern soll, und der mangels Einigung der beiden Regierungen vom Hohen Kommissar ernannt wird [21]).

Aus dem Umstand, daß Polen die auswärtigen Angelegenheiten Danzigs führt, folgt auch, daß fremde Mächte keine Gesandtschaften in der Freien Stadt unterhalten. Der Pariser Vertrag hat dies zwar nicht ausdrücklich ausgeschlossen; da aber ein völkerrechtlicher Verkehr mit der Freien Stadt nur über die polnische Regierung möglich ist, so würde eine solche Gesandtschaft praktisch bedeutungslos sein. Dagegen ist die Vertretung wirtschaftlicher Belange fremder Staaten durch eigene Konsuln in der Freien Stadt von dem Pariser Vertrag ausdrücklich vorgesehen. Ihnen wird das Exequatur von der polnischen Regierung nach Einvernehmen mit den Behörden der Freien Stadt erteilt (Art. 4 Paris. Vertr.). Es ist daher Sache der

[18]) Vergleiche das Abkommen vom 21. Mai 1924, Grünbuch, X, S. 105 f., und Journal officiel, 1924, S. 891.

[19]) Vergleiche den Danzig-polnischen Briefwechsel vom 5. August 1933, Journal officiel, 1933, S. 1162; Martens-Triepel, N. R. G. 3, XXVIII, S. 651 ff.

[20]) Abkommen vom 1. September 1923, Grünbuch, V, S. 326.

[21]) Entscheidung des Hohen Kommissars vom 8. 11. 1924 in Verbindung mit dem Abkommen vom 25. 11. 1924, Journal officiel, 1924, annexes 698, 698 a, S. 173 ff.

Freien Stadt, zu entscheiden, ob ihr ein ausländischer Konsul genehm ist oder nicht. Praktisch spielt sich der Hergang so ab, daß die polnische Regierung nach Eingang des Ersuchens eines fremden Staates beim Danziger Senat anfragt, ob der betreffende Konsul genehm ist. Erklärt die Freie Stadt ihre Zustimmung, so erteilt Polen dem Konsul das Exequatur und teilt dies Danzig mit, welches die Erteilung im Staatsanzeiger veröffentlicht [22]). Den fremden Konsuln wird die Erteilung des Exequaturs von dem Danziger Senat durch folgende Formel mitgeteilt: „Conformément à l'article 4 de la Convention de Paris, l'exéquatur a été donné à M.... Consul de ... à Dantzig, par le Gouvernement polonais après entente avec les autorités de la Ville libre [23])."

Zu den wesentlichen Verständigungsmöglichkeiten im zwischenstaatlichen Verkehr gehören die internationalen Konferenzen. Der Pariser Vertrag schweigt darüber, ob und in welcher Form Danzig an ihnen teilnehmen kann. Nachdem auch in dieser Frage anfänglich keine Einigung zwischen Polen und der Freien Stadt erreicht werden konnte, ist sie auf Grund einer Entscheidung des Hohen Kommissars [24]) durch ein Abkommen zwischen beiden Parteien [25]) folgendermaßen gelöst worden: da internationale Konferenzen zu den auswärtigen Angelegenheiten gehören, muß Danzig auf ihnen durch die polnische Regierung vertreten werden. Polen erkennt jedoch an, daß der Gedanke des Artikels 3 des Pariser Vertrages, der Danziger Staatsangehörige als polnische Konsulatsbeamte vorsieht, auch hier seine Berechtigung hat. Danzig wird daher seine eigenen Vertreter auf internationalen Konferenzen haben. Es werden zwei Abordnungen gebildet, eine Danziger und eine polnische. Der Chef der polnischen Abordnung ist gleichzeitig in Personalunion Chef der Danziger Abordnung. Auf der Liste der auf einer internationalen Konferenz vertretenen Staaten soll der Name Danzigs nach dem Alphabet unabhängig von demjenigen Polens geführt werden. Die Abordnung der Freien Stadt wird auf der Liste der Abordnungen ebenfalls besonders erwähnt; sie besteht aus dem polnischen Vertreter, der im Namen beider Länder handelt, und den anwesenden Danziger Vertretern. Bei der polnischen Abordnung werden die Danziger Gesandten nicht mitgeführt. Die polnische Regierung wird sich stets bemühen, auf einer Konferenz, auf der sowohl Danzig wie Polen vertreten sind, für die Freie Stadt eine Sonderstimme zu erhalten, die vom polnischen Vertreter abgegeben wird. Wenn eine internationale Vereinbarung vorsieht, daß gewisse technische Organisationen der beteiligten Staaten

---

[22]) Vergleiche Donath, Die auswärtigen Angelegenheiten, S. 96 f.
[23]) Vergleiche N. R. G. 3, XXVIII, S. 651 ff.
[24]) Vom 24. August 1922, Entscheidungen, 1922, S. 30 ff.
[25]) Vom 30. Januar 1923, Grünbuch, V, S. 245 ff.

(z. B. die Postverwaltungen) das Recht haben, unmittelbar miteinander zu verkehren und ohne diplomatische Vermittlung technische Besprechungen abzuhalten, so gilt dies auch für die betreffenden Danziger Verwaltungszweige. Die Einwilligung der polnischen Regierung wird als gegeben betrachtet, wenn sie im Namen Danzigs die betreffenden Vereinbarungen abschließt oder ihnen beitritt. Im übrigen gelten für die Verhandlungen internationaler Konferenzen die gleichen Grundsätze wie für die Führung der auswärtigen Angelegenheiten durch die polnische Regierung im allgemeinen: Polen darf Danzig keine Außenpolitik aufzwingen, die dem Gedeihen, der Wohlfahrt und einer guten Regierung der Freien Stadt entgegengesetzt ist, braucht aber einem Ansinnen Danzigs nicht nachzukommen, dessen Ausführung offenbar wichtigen Interessen des polnischen Staates nachteilig wäre.

Diese Regeln können selbstverständlich auf die Beziehungen Danzigs zu Polen keine Anwendung finden. Daß es sich auch bei diesen um auswärtige Angelegenheiten der Freien Stadt handelt, folgt daraus, daß Danzig grundsätzlich eigene auswärtige Angelegenheiten hat, also ein gegenüber der polnischen Republik selbständiges Rechtssubjekt darstellt, das in den Verband dieser Republik nicht eingegliedert worden ist. Der Pariser Vertrag sieht denn auch einen diplomatischen Vertreter (représentant diplomatique) der polnischen Regierung mit dem Sitz in Danzig vor, zu dessen Bestellung Polen berechtigt und verpflichtet ist, und der die Aufgabe hat, zwischen der polnischen Regierung und der Regierung der Freien Stadt als Vermittler (intermédiaire) zu dienen. Von polnischer Seite ist versucht worden, aus diesem représentant diplomatique einen représentant pour les affaires diplomatiques zu machen [26]), d. h. einen polnischen Vertreter, der in Danzig die Beziehungen zu fremden Mächten zu pflegen hat, indem er z. B. einlaufende fremde Kriegsschiffe im Namen Polens begrüßt. Die Bezeichnung „diplomatischer Vertreter" sei nur gewählt worden, um ihm die Vorzüge der Exterritorialität in Danzig und die diplomatischen Vorrechte gegenüber Vertretern fremder Mächte zu sichern. In Wirklichkeit sei er ein Generalkommissar der polnischen Regierung. Die polnische Regierung hat sich diese Auffassung zu eigen gemacht und ihrem Vertreter den Titel „Generalkommissar der Republik Polen" beigelegt. Danzig hat weder diesen Titel noch die Stellung des polnischen Vertreters, die er kennzeichnen sollte, anerkannt. Zu einer endgültigen Lösung kam die Frage erst durch ein Abkommen vom 30. Januar 1923 [27]), welches noch einmal ausdrücklich festlegte, daß sich die Zuständigkeit des polnischen diplomatischen Vertreters

[26]) Makowski, S. 179 f.; Gonsiorowski, I, S. 361 f.

[27]) Grünbuch, V, S. 253 ff; eine Entscheidung des Hohen Kommissars vom 23. 8. 1922 ist von beiden Parteien nicht angenommen worden.

allein nach Artikel 1 der Pariser Konvention bestimmt. Danach ist es lediglich seine Aufgabe, als Vermittler (intermédiaire) zwischen den Regierungen Polens und der Freien Stadt zu dienen[28]). Als solcher hat er die Anliegen der Danziger Regierung der polnischen Regierung zu übermitteln und umgekehrt. Die Beziehungen des diplomatischen Vertreters zu anderen polnischen Organisationen sind innerdienstliche Angelegenheiten, die durch seine diplomatische Stellung nicht berührt werden. Beim Besuch eines fremden Kriegsschiffs in Danzig hat der erste amtliche Besuch des Schiffskommandanten dem Danziger Senat zu gelten, der ihn namens der Freien Stadt begrüßt. Da Danzig aber Polens Zugang zum Meer bildet, soll der diplomatische Vertreter Polens in Danzig berechtigt sein, einen amtlichen Besuch des Kommandanten des Kriegsschiffs namens seiner Regierung entgegenzunehmen und ihn entweder an Bord oder in seinem Dienstgebäude zu begrüßen[29]).

Die Beziehungen Danzigs zum Völkerbund weisen derartige Besonderheiten auf, daß auch auf sie die Regeln des ersten Kapitels des Pariser Vertrags keine Anwendung finden können. Die Rechte und Pflichten des Bundes sind das notwendige Gegengewicht gegen die weitgehenden polnischen Rechte[30]); ein unmittelbarer und ungehinderter Verkehr zwischen seinen Organen und denen der Freien Stadt ist die unerläßliche Voraussetzung, soll er seiner Aufgabe gerecht werden können. Die Führung dieser Danziger Angelegenheiten durch die polnische Regierung würde dem Wesen der Beziehungen der Freien Stadt zum Völkerbund widersprechen; für sie kann materiell und formell nur der Danziger Senat zuständig sein.

Aus der Art und Weise, wie die Führung der auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt geregelt worden ist, haben manche Schriftsteller schließen wollen, daß Danzig unter der Schutzherrschaft Polens stehe[31]), andere sprechen von einem Verwaltungsprotektorat[32]).

Der Ausdruck „Protektorat" pflegt für recht unterschiedliche Erscheinungsformen des Völkerrechts gebraucht zu werden. Anzilotti[33]) versteht unter dem völkerrechtlichen Protektorat ein Rechtsverhältnis, „kraft dessen

---

[28]) So auch Levesque, La Situation internationale de Dantzig, S. 46 f.

[29]) Vergleiche zu dieser Etikettenfrage auch das Schreiben des Hohen Kommissars an den Generalsekretär des Völkerbundes vom 7. August 1925, Grünbuch, X, S. 113; und das Danzig-polnische Abkommen vom 1. Februar 1930 über artilleristische Ehrenbezeugungen, Grünbuch, XI, S. 169, sowie die Anlage zum Protokoll vom 13. 8. 1932, Grünbuch, XI, S. 173 ff.

[30]) Vergleiche oben, S. 60.

[31]) Anzilotti, Lehrbuch, S. 173; Fauchille, Traité de Droit International Public, I, 1, S. 283.

[32]) Makowski, S. 213.

[33]) Lehrbuch, S. 169; ähnlich Nyß, Droit internat. I, S. 390.

sich ein Staat verpflichtet, einen anderen Staat in seinen dauernden Schutz zu nehmen, wofür ihm dieser seinerseits, eventuell mit anderen Vorteilen, das Recht einräumt, in stärkerem oder schwächerem Maße auf die Führung seiner Beziehungen zu allen dritten Staaten einzuwirken". Diese Einwirkungsmöglichkeit ist das „natürliche Korrelat" der Schutzverpflichtung; ohne sie könnte der Protektorstaat sich den schwersten Gefahren und Verantwortungen aussetzen, ohne sich dagegen wehren zu können. Ein solches Verhältnis liegt zwischen Danzig und Polen zweifellos nicht vor. Oben ist dargestellt worden [34]), daß der Schutz Danzigs allein Aufgabe des Völkerbundes ist unter Ausschluß Polens als solchem, das lediglich als Mitglied des Bundes nach dessen Ansicht „besonders geeignet" ist, einen Verteidigungsauftrag zu erhalten. Eine eventuelle Verteidigung Danzigs durch Polen würde daher für diesen Staat auf seinem Rechtsverhältnis zum Völkerbund beruhen und nicht auf seinem Rechtsverhältnis zur Freien Stadt. Die Führung der auswärtigen Angelegenheiten Danzigs durch die polnische Regierung kann deshalb auch nicht als das „natürliche Korrelat" zu einer polnischen Schutzverpflichtung angesehen werden. Polen ist durch keine Schutzpflicht gegenüber der Freien Stadt internationalen Gefahren ausgesetzt, die durch eine selbständige, von Polen unabhängige Führung der Danziger auswärtigen Angelegenheiten ausgelöst werden könnten. Wenn Anzilotti das Verhältnis Danzigs zu Polen trotzdem als Protektorat bezeichnet [35]), so gibt er damit seine eigene Begriffsbestimmung des Protektorats auf, oder er bleibt mindestens eine Erklärung dafür schuldig, woraus sich denn die Voraussetzung — eben die Schutzverpflichtung — ergibt.

Wenn die Führung der auswärtigen Angelegenheiten Danzigs durch die polnische Regierung nicht als Korrelat einer Schutzverpflichtung angesehen werden kann, so entsteht die Frage, als was sie denn aufzufassen ist. Der Zweck der Errichtung der Freien Stadt Danzig war, Polen einen freien Zugang zum Meer zu geben. Dieser Zugang ist Polen sichergestellt worden durch die verschiedenen Rechte, die es bezüglich der Benutzung und Verwaltung des Danziger Hafens und der Danziger Wasserwege, der Verwaltung und Ausnutzung der Danziger Eisenbahnen, durch den Einschluß der Freien Stadt in die polnischen Zollgrenzen, durch den Schutz der polnischen Minderheit in Danzig erhalten hat. Die Führung der auswärtigen Angelegenheiten hat unmittelbar nichts mit diesem freien Zugang zum Meer zu tun. Sie ist zu verstehen als eine Sicherung dieser polnischen Rechte gegen Gefahren oder Beeinträchtigungen, die sich aus einer unabhängig von Polen geführten Danziger Außenpolitik ergeben könnten.

[34]) S. 52 ff.
[35]) Lehrbuch, S. 173.

Die Begriffsbestimmung Anzilottis ist jedoch nur eine der vielen, die das Wesen des Protektorats festzustellen suchen. Inwieweit sie auf die bestehenden Protektorate zutrifft, mag dahingestellt bleiben. Jedenfalls pflegt man in der Praxis des Völkerlebens vor allem jene Erscheinungsformen als Protektorate zu bezeichnen, deren Wesensmerkmal die bis zur politischen Herrschaft gesteigerte Einflußmöglichkeit eines Staates auf einen anderen ist; während die Schutzverpflichtung oft nichts als eine „Tarnung" der politischen Herrschaft bedeutet [36]). Da die Betonung nicht auf der Schutzverpflichtung, sondern auf der politischen Herrschaft liegt, mag man auch solche Erscheinungsformen darunter fassen, denen die Schutzverpflichtung gänzlich fehlt. Die politische Herrschaft pflegt ihren Ausdruck darin zu finden, daß der Schutzstaat den beschützten Staat völkerrechtlich vertritt und dessen äußere Politik nach eigenem Gutdünken bestimmt. Dazu tritt häufig auch ein Einfluß auf die inneren Angelegenheiten des beschützten Staates, ausgeübt durch einen vom Schutzstaat eingesetzten Beamten, dem die verschiedensten Befugnisse zustehen. Zu diesem Zweck setzten die Römer in ihren Klientelstaaten einen praefectus ad curam gentium ein; die Engländer hatten bis 1863 auf den jonischen Inseln einen Hohen Kommissar [37]). Eine ähnliche Einrichtung schwebte Polen vor, als es in seinen Entwürfen zur Pariser Konvention die Einsetzung eines „Residenten der Republik Polen in Danzig" forderte. Seine Aufgabe sollte die eines Vermittlers zwischen der Regierung der Republik und den „Behörden" (autorités) der Freien Stadt sein. Unter seiner „Oberaufsicht" (haut contrôle) sollte u. a. die Fremdenpolizei auf Danziger Gebiet ausgeübt werden [38]). Diese beaufsichtigende Stellung eines polnischen Beamten gegenüber den „Behörden" der Freien Stadt ist durch den Pariser Vertrag nicht verwirklicht worden. Aus dem polnischen Residenten wurde vielmehr ein „représentant diplomatique", der als Vermittler zwischen der polnischen Regierung und der Regierung (gouvernement) der Freien Stadt dienen soll. Die polnischen Rechte in Danzig bezüglich des Hafens, der Post, der Eisenbahnen, des Zolls und der polnischen Minderheit sind zwar ein Ausschnitt aus der Danziger Souveränität, d. h. sie entziehen dem Danziger Staatswesen gewisse Betätigungsmöglichkeiten oder engen sie mindestens ein — sie geben aber Polen kein Herrschaftsrecht über das Danziger Staatswesen als solches. Als Stütze jener Behauptung, daß Danzig ein Protektorat Polens sei, bleibt demnach nur die Art

[36]) Vergleiche dazu: Ed. Engelhardt: Les Protectorats anciens et modernes, S. 182 ff.; und über die Entwicklung des Begriffes des Protektorats: Baty: Protectorates and Mandates, in: British Year Book of Internat. Law 1921—1922, S. 109 ff.

[37]) Vergleiche dazu Engelhardt, S. 205 f.

[38]) Art. 4 des zweiten poln. Entw., Grünbuch, I a, S. 56.

und Weise, in der die Führung der auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt geregelt ist. Von einer politischen Herrschaft Polens und damit von einem polnischen Protektorat könnte nur die Rede sein, wenn die polnische Regierung die auswärtigen Angelegenheiten Danzigs wirklich beherrschte, d. h. auf Grund eigener Interessenerwägungen nach Gutdünken zu führen berechtigt wäre, so daß dritten Staaten gegenüber tatsächlich nur ein politischer Wille in Erscheinung tritt. Die bisherige Darstellung hat gezeigt, daß gerade hiervon keine Rede sein kann. Die polnische Regierung hat zwar die auswärtigen Angelegenheiten Danzigs zu führen, aber als Angelegenheiten Danzigs, d. h. grundsätzlich nach dessen Wünschen und Interessen — soweit nicht wichtige polnische Interessen der polnischen Regierung ein Weigerungsrecht geben. Die polnische Regierung ist unter keinen Umständen berechtigt, Danzig gegen seinen Willen eine Außenpolitik aufzuzwingen. Als Schutzmacht der Freien Stadt hat der Völkerbund darüber zu wachen, daß bei Führung der auswärtigen Angelegenheiten das Interesse der Freien Stadt wahrgenommen und deren Rechtsstellung geachtet wird; deshalb steht dem Hohen Kommissar des Völkerbundes ein Vetorecht gegen jeden, die Freie Stadt berührenden internationalen Vertrag zu, der nach Ansicht des Völkerbundsrates dieser Rechtsstellung widerspricht (Art. 6 Abs. 2 Paris. Vertrages). Unter diesen Umständen kann von einer politischen Herrschaft Polens nicht gesprochen werden; damit entfällt aber auch die Behauptung eines polnischen Protektorates über Danzig [39]).

Eine ähnliche Regelung der Führung der auswärtigen Angelegenheiten wie zwischen Danzig und Polen bestand von 1814 bis 1905 zwischen Schweden und Norwegen. Dem König von Schweden lag die diplomatische Vertretung beider Königreiche ob; der gemeinsame Minister des Auswärtigen mußte Schwede sein und war nur dem schwedischen Parlament verantwortlich. Ein Aufsichtsrecht über innere Angelegenheiten Norwegens stand dagegen dem König nicht zu. Trotz dieser weitgehenden Unterordnung Norwegens unter Schweden in außenpolitischer Hinsicht ist nie von einem schwedischen Protektorat über Norwegen gesprochen worden [40]) — um so weniger kann dies bei Danzig und Polen geschehen, wo von einer so weitgehenden Unterordnung Danziger Interessen unter polnische nicht die Rede sein kann.

Aus der geschilderten Lage heraus ist auch die Frage zu beantworten, wer bei völkerrechtlich unerlaubten Handlungen der Freien Stadt zu haften hat. Anzilotti [41]) folgert aus dem Grundsatz, daß der Protektorstaat für die

---

[39]) Vergleiche dazu: Erusen, Danzig, in Strupps Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, Bd. III, S. 134–148.

[40]) Vergleiche dazu Engelhardt, S. 220 f.

[41]) Lehrbuch, S. 417.

unerlaubten Handlungen des protegierten Staates zu haften habe, daß auch Polen als Protektor für die unerlaubten Handlungen der von ihm protegierten Freien Stadt hafte. Man mag die Haftung für völkerrechtlich unerlaubte Handlungen begründen wie immer: soviel ist sicher, daß ein Staat nur für solche Handlungen haftbar gemacht werden kann, die sich im Bereiche seiner Souveränität oder mindestens seiner politischen Herrschaft und Einflußsphäre zutragen [42]). Da Danzig weder unter der Souveränität Polens steht, noch dieses eine politische Herrschaft über die Freie Stadt ausübt, kann ihm nicht zugemutet werden, für Danzigs unerlaubte Handlungen zu haften. Die Haftung trägt einzig und allein die Freie Stadt.

II. Die Danzig-polnische Zollunion.

Artikel 104 Ziffer 1 des Versailler Vertrages hatte vorgesehen, daß durch den zwischen Danzig und Polen abzuschließenden Vertrag die Freie Stadt in die Zollgrenzen Polens einbezogen werden solle. In Ausführung dessen bestimmt der Pariser Vertrag in seinem Artikel 13, daß die Freie Stadt Danzig in die polnischen Zollgrenzen einbegriffen wird und mit Polen ein einziges Zollgebiet bildet, das der polnischen Zollgesetzgebung und dem polnischen Zolltarif untersteht. Nach einer gewissen Übergangszeit (bis zum 1. Januar 1922) treten die polnischen Zollgesetze und Zolltarife sowie die auf Grund derselben von der polnischen Zentralzollverwaltung erlassenen Verordnungen auf dem Gebiet der Freien Stadt mit demselben Zeitpunkt wie in der Republik Polen in Kraft, sofern es nicht ausdrücklich in den Gesetzen und Verordnungen anders vorgesehen ist (Art. 197 des Warschauer Abkommens vom 24. Oktober 1921). Polen wird bei seiner Zollgesetzgebung die Interessen der Freien Stadt nach Möglichkeit berücksichtigen. Seine Zollpolitik ist aber grundsätzlich ein Ausfluß seiner Wirtschaftspolitik, über die es allein zu bestimmen hat; jedoch bilden die wirtschaftlichen Erfordernisse Danzigs in Zollsachen einen Faktor dieser Politik [43]). Trotz dieser Einheit des Zollgebiets unter polnischer Gesetzgebung bildet das Gebiet der Freien Stadt hinsichtlich der Zölle eine besondere Verwaltungseinheit (Art. 14 Paris. Vertrag), die Beamten der Freien Stadt anvertraut ist. Die Organisation dieses Zolldienstes steht der Freien Stadt Danzig zu. Die Beamten der Danziger Zollverwaltung unterstehen den im Gebiet der Freien Stadt geltenden beamtenrechtlichen Bestimmungen sowie den Weisungen und der

---

[42]) Vergleiche statt vieler: Guerrero im Dictionnaire Diplomatique der Académie Diplomatique Internationale, Bd. II, S. 563.

[43]) Erklärung der Regierungen von Danzig und Polen vor dem Völkerbund vom 1. September 1923, Grünbuch, V, S. 281 ff., besonders S. 306; Journal officiel, 1923, annexe 555 a, appendice, S. 1418 f.

Dienstaufsicht der ihnen vorgesetzten Danziger Behörde (Art. 199 des Warschauer Abkommens vom 24. Oktober 1921). Die oberste Danziger Zollbehörde erhält im Verhältnis zur polnischen Zentralzollverwaltung den Wirkungskreis der zweiten Instanz polnischer Zollbehörden. Die polnische Zentralzollbehörde überwacht und beaufsichtigt die Zollverwaltung der Freien Stadt (Art. 14 Paris. Vertrag). Zu diesem Zwecke werden dem Danziger Personal polnische Inspektoren beigeordnet, die ihre Beobachtungen der polnischen Zentralzollverwaltung mitteilen. Sie sind der Danziger Zollverwaltung weder über- noch untergeordnet. Sie haben das Recht, die Anwendung der polnischen Zollgesetze und des polnischen Zolltarifs in Danzig zu überwachen, alle Amtshandlungen der Danziger Zollverwaltung zu beobachten, von den Danziger Zollbeamten Auskunft über den Grund und den Zweck ihrer Maßnahmen zu verlangen und alle Zollpapiere, Bücher und Akten einzusehen. Den Danziger Zollbeamten Anweisungen zu erteilen sind sie jedoch nicht befugt (Art. 201 Warschauer Abkommen); sie können ihre Beobachtungen lediglich der polnischen Zentralzollverwaltung mitteilen, die sich ihrerseits an die Danziger Zollverwaltung beschwerdeweise wenden kann. Die Danziger Zollverwaltung ist der polnischen Zentralzollverwaltung gegenüber für die Zolleinnahmen rechnungspflichtig und für die Erhebung der Zölle sowie die Ausführung der Zollgesetze verantwortlich (Art. 15 Paris. Vertrag). Die Zolleinnahmen der Danziger Zollverwaltung verbleiben zu einem gewissen Prozentsatz der Freien Stadt [44]).

Der im Danziger Hafen vorhandene Freihafen soll weiterhin bestehen bleiben (Art. 18 Paris. Vertrag).

Wir haben es hier mit der Übertragung eines Verwaltungszweigs der Freien Stadt auf die Republik Polen zu tun, jedoch unter weitgehender Ausübung der Verwaltungstätigkeit durch Danziger Organe. Zollpolitik und Zollgesetzgebung sind lediglich Angelegenheiten Polens, nicht der Freien Stadt; denn Danzig ist in die Zollgrenzen Polens eingeschlossen, d. h. es bildet nicht mit Polen zusammen eine höhere Einheit, in der beide Teile gleichberechtigt sind, sondern die Grenzen Polens sind für das Gebiet des Zollwesens über die eigentlichen Landesgrenzen hinaus erweitert. Internationale Verträge über Zollangelegenheiten können daher keine auswärtigen Angelegenheiten Danzigs sein, die unter die Bestimmungen des ersten Kapitels des Pariser Vertrages fallen, sondern sind allein Angelegenheiten Polens.

Trotz dieser scheinbar einfachen Grundsätze und Zuständigkeitsverteilungen hat der Streit über Einzelfragen der Zollverwaltung, der oft poli-

---

[44]) Näheres vergleiche Artikel 206 des Warschauer Abkommens vom 24. 10. 1921 und dessen Anlagen I und II; Martens-Triepel, Nouveau Recueil Général de Traités, 3ième série, XVI, S. 135 ff.

tisches Gepräge trug, nicht enden wollen [45]). Es ist der nationalsozialistischen Regierung Danzigs gelungen, diese Meinungsverschiedenheiten zu beseitigen. Am 6. August 1934 wurde ein Abkommen zwischen Danzig und Polen über die Regelung verschiedener Zollfragen geschlossen [46]), dessen Inhalt kurz folgender ist:

Artikel 1 bestätigt das Recht und die Pflicht der Freien Stadt, den Zolldienst auf ihrem Gebiet in Durchführung der polnischen Gesetzgebung und der geltenden Verträge und Entscheidungen selbst zu organisieren. Eine Veränderung im gegenwärtigen Bestand der Zollstraßen und Zollübergänge wird nur im vorherigen Einvernehmen mit der polnischen Zentralzollverwaltung vorgenommen werden; das gleiche gilt von der Verminderung, Vermehrung oder Veränderung der bestehenden Danziger Zollämter (Art. 2). Danzig wird bemüht sein, die Zahl seiner Zollbeamten, die hinreichende polnische Sprachkenntnisse haben, ständig zu vermehren, und zwar in erster Linie die Zahl der mit dem Publikum in Berührung kommenden Beamten (Art. 5). Auf Verlangen eines polnischen Zollinspektors haben die einzelnen Zollbeamten ihm unverzüglich alle auf Zollangelegenheiten bezüglichen Dokumente, Papiere, Bücher usw. an Ort und Stelle zur Einsicht vorzulegen (Art. 7). Die polnischen Zollinspektoren sind nach wie vor nicht befugt, den Danziger Zollbeamten Anweisungen zu erteilen (Art. 201 des Warschauer Abkommens); die Danziger Zollbeamten werden aber den Hinweisen dieser Inspektoren auf Fälle offenbaren Schmuggels Folge geben, ohne daß hierdurch ein Präjudiz geschaffen werden soll (Art. 10). Der oberste polnische Zollinspektor hat das Recht, die Danziger Zolleinheit um Nachforschungen und Durchsuchungen in Danziger Handelshäusern und Unternehmen zu ersuchen, die des Schmuggels oder anderer Zolldelikte verdächtig sind (Art. 11). Alle Maßnahmen der polnischen Zentralzollverwaltung im Bereich des Zolldienstes sind ipso iure auch dann von der Danziger Zollverwaltung anzuwenden, wenn die Maßnahme besonders für die Danziger Zolleinheit getroffen wird, sofern der Freien Stadt durch Verträge und Entscheidungen nicht besondere Rechte vorbehalten sind. Eine Meinungsverschiedenheit über die Pflicht zur Anwendung einer Maßnahme der Zentralzollverwaltung durch die Danziger Zolleinheit darf ihre Anwendung weder verzögern noch verhindern. Sie bleibt in Kraft, bis eine Regelung des Streitfalls erzielt ist, sei es im Wege unmittelbarer Verständigung oder schiedsrichterlicher Entscheidung (Art. 12). Die Danziger Zolleinheit wird der Zentralzollverwaltung eine Liste aller Zollbeamten übermitteln und zukünftig zweimal jähr-

[45]) Vergleiche z. B. Journal officiel, 1933, S. 225 ff.

[46]) Grünbuch, XIII, S. 180–195; Lewinsky, Danziger Staats- u. Völkerrecht, II, S. 344.

lich jede Veränderung im Bestand dieser Beamten mitteilen (Art. 13). Vor der Besetzung der Stellen des Oberhaupts der Danziger Zolleinheit, seines Vertreters im Zolldienst, des Grenzkommissars, von 2 Oberzollkontrolleuren und der Vorstände von 8 Zollämtern wird der Danziger Senat die Zentralzollverwaltung konsultieren. Sollte diese der Meinung sein, daß der Kandidat in seiner bisherigen Tätigkeit schwer oder fortgesetzt sich gegen die Zollinteressen vergangen hat und infolgedessen nicht genügende Garantie bietet, so wird die Meinungsverschiedenheit hierüber durch den Hohen Kommissar des Völkerbundes entschieden werden. Sollte sich einer der genannten Beamten im Dienst schwer oder fortgesetzt gegen die Pflichten zur Loyalität gegenüber den Interessen des Zolls vergehen, so hat die polnische Regierung das Recht, die Freie Stadt um Abberufung des Beamten zu ersuchen und gegebenenfalls eine Entscheidung des Hohen Kommissars zu veranlassen (Art. 14). Die Danziger Zolleinheit ist auf Ersuchen der polnischen Zentralzollverwaltung oder des obersten polnischen Zollinspektors in Danzig verpflichtet, eine Untersuchung wegen disziplinarischer Vergehen gegen Danziger Zollbeamte vorzunehmen. Jede Untersuchung und alle Maßnahmen eines Verfahrens gegen einen Danziger Zollbeamten wegen Verstoßes gegen die Zollvorschriften werden — auch wenn das Verfahren auf Betreiben der Danziger Behörden eingeleitet wird — im Beisein eines polnischen Zollinspektors erfolgen (Art. 15). Für den Fall des Erlöschens dieses Abkommens behalten sich beide Parteien ihren Rechtsstandpunkt über die Auslegung der diesbezüglichen Vorschriften des Warschauer Abkommens vor (Art. 17). Das Abkommen ist auf die Dauer von zwei Jahren geschlossen worden und verlängert sich selbsttätig von Jahr zu Jahr, wenn es nicht eine Partei mit einer Frist von sechs Monaten kündigt (Art. 18). Am 1. September 1934 ist es in Kraft getreten.

Zu dieser Einheit des Zollgebiets kommt eine enge Verbindung der beiden Wirtschaftsgebiete. Im Warschauer Abkommen vom 24. Oktober 1921 hatte sich Danzig verpflichtet, für den Warenverkehr zwischen seinem Gebiet und dem gemeinsamen Zollausland alle wirtschaftlichen Aus- und Einfuhrbeschränkungen allgemeiner Art einzuführen, die für Polen gelten (Art. 211ff.). Durch ein Abkommen vom 6. August 1934, das am 1. September 1934 in Kraft getreten ist[47]), verzichtet Danzig auf alle Ausnahmen aus dieser Regel. Die polnischen wirtschaftlichen Einfuhrverbote und -beschränkungen werden in der Freien Stadt im gleichen Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden wie in Polen (Art. 1). Danzig erhält für solche Waren, deren Einfuhr aus

[47]) Grünbuch, XIII, S. 18 ff.; Crusen-Lewinsky, Danziger Staats- u. Völkerrecht, II, S. 310; Verordnung des Senats v. 6. 11. 1934, Ges.Bl. 1935, S. 11 ff.

dem Ausland verboten ist, einen prozentmäßigen Anteil an den polnischen Einfuhrkontingenten, die den Bedürfnissen der Danziger Bevölkerung, dem Bedarf der Industrie, des Gewerbes, des Handwerks, der Landwirtschaft und des Handels der Freien Stadt entsprechen müssen (Art. 2). Vor Erlaß zukünftiger Einfuhrverbote wird sich die polnische Regierung mit dem Senat der Freien Stadt über den Danziger Anteil an den Einfuhrkontingenten verständigen (Art. 3). In den mit der Verteilung der Kontingente beauftragten Organen werden die Danziger Wirtschaftskreise nach den gleichen Grundsätzen wie die polnischen vertreten sein (Art. 6). Den Danziger Importeuren werden die Einfuhrgenehmigungen vom polnischen Ministerium für Industrie und Handel unter den gleichen technischen und sachlichen Bedingungen erteilt wie den polnischen Importeuren (Art. 7). Auch dieses Abkommen gilt zunächst für zwei Jahre, worauf es sich selbsttätig von Jahr zu Jahr verlängert, wenn es nicht eine der Parteien mit einer Frist von sechs Monaten kündigt (Art. 11).

III. Polen und der Danziger Hafen.

Der Kernpunkt des Polen zugesagten freien Zugangs zum Meer ist die Benutzung des Danziger Hafens durch Polen. Die wesentlichen Bestimmungen über Umfang und Art der polnischen Rechte enthalten die Kapitel 3 und 4 des Pariser Vertrags.

1. Der Ausschuß für den Hafen und die Wasserwege von Danzig.

Art. 19 des Pariser Vertrages bestimmt, daß ein Ausschuß unter dem Namen „Ausschuß für den Hafen und die Wasserwege von Danzig" (Conseil du Port et des Voies d'Eau de Dantzig; The Danzig Port and Waterways Board) geschaffen werden soll, dem die Aufgabe zufällt, den Hafen, die Wasserwege und die besonders den Zwecken des Hafens dienenden Eisenbahnen zu leiten, zu verwalten und auszunutzen (Art. 20).

Der Ausschuß besteht zu gleichen Teilen aus Vertretern Danzigs und Polens, deren Anzahl auf keiner Seite fünf überschreiten darf und die jeweils von ihren Regierungen ernannt werden. An der Spitze des Ausschusses steht ein Präsident, der im Einvernehmen zwischen den beiden Regierungen auf drei Jahre gewählt wird und wiederwählbar ist. Kommt eine Einigung beider Regierungen über die Person des Präsidenten innerhalb eines Monats nach Inkrafttreten des Pariser Vertrages oder später nach Beendigung der Amtszeit des letzten Präsidenten nicht zustande, so soll der

Hohe Kommissar des Völkerbundes in Danzig den Völkerbundsrat ersuchen, einen Schweizer Staatsangehörigen als Präsidenten zu ernennen. Dies wurde in der Folgezeit notwendig; am 26. Februar 1921 ernannte der Rat den Schweizer Obersten de Reynier, dessen Amtsdauer durch Vereinbarung zwischen Danzig und Polen vom 14. Februar 1924 auf ein Jahr verlängert wurde [48]). Ihm folgte von 1925 bis 1931 Oberst de Loës, seit 1931 Benziger — beides Schweizer Staatsbürger, und schließlich seit November 1934 der Holländer Dr. Nederbragt. Die Ernennung de Reyniers nahm der Völkerbund zum Anlaß, um ausdrücklich festzustellen, daß durch solche Ernennung der Präsident kein Beamter des Bundes wird [49]). Ein Danzig-polnisches Abkommen vom 24. November 1922 [50]) hat Einzelheiten seiner Stellung geregelt: er genießt sowohl auf dem Gebiete der Freien Stadt als auch auf dem Polens diplomatische Vorrechte und Steuerfreiheit, untersteht also nicht der Staatsgewalt eines dieser Staaten. Die gleichen Rechte genießen die Danziger Vertreter im Hafenausschuß nur auf dem Gebiete Polens und umgekehrt: sie sind echte Vertreter ihrer Staaten und unterstehen deren Anordnungen und Staatsgewalt. Durch diese Regelung wird erreicht, daß sowohl Danzig als auch Polen in der Lage sind, durch ihre Vertreter ihre Interessen darzulegen und wahrzunehmen, ohne daß dadurch der Ausschuß als solcher von einer Regierung allein abhängig würde.

Die Beschlüsse des Hafenausschusses sollen grundsätzlich durch Einigung zwischen den Vertretern Danzigs und Polens zustande kommen; unter diesem Gesichtspunkt soll der Präsident die Verhandlungen leiten (Art. 19 Abs. 4 Paris. Vertr.). Er soll an der Abstimmung erst teilnehmen, wenn er alle Mittel zur Erzielung des Einverständnisses erschöpft hat: in diesem Falle gibt seine Stimme den Ausschlag. Der Wortlaut des Artikels 19 des Pariser Vertrags scheint die Tätigkeit des Präsidenten darauf zu beschränken, daß er sich — mangels Einvernehmens der Parteien — für die Meinung der einen oder anderen entscheidet und sie durch seine Stimmabgabe durchsetzt. Tatsächlich hat sich aber die Übung eingeführt, daß er in solchem Falle mangelnder Einigung auch einen eigenen Vorschlag einbringen kann, der von dem beider Parteien abweicht, und den er, falls auch ihm keine Zustimmung zuteil wird, allein mit seiner Stimme durchsetzt [51]). Diese Übung ist bisher noch von keiner Seite beanstandet worden; sie widerspricht auch nicht dem Sinne des Pariser Vertrages, da einerseits die Beschlußfassung des Aus-

[48]) Journal officiel, 1924, S. 452.

[49]) Vergleiche den vom Rat am 26. 2. 1921 genehmigten Bericht des Vicomte Ishii, Journal officiel, 1921, S. 158 ff.

[50]) Grünbuch, V, S. 110 ff.; Zbiór dokumentów, II, S. 186 f.

[51]) de Weck, S. 116 f.

schusses sichergestellt werden muß, andererseits dem Präsidenten nicht zugemutet werden kann, sich entgegen besserer Überzeugung zur Meinung einer der Parteien zu bekennen.

Bei den Verhandlungen des Ausschusses ist die deutsche und die polnische Sprache in gleicher Weise zugelassen [52]); als neutrale Sprache dient Französisch. Der Präsident entscheidet im Einzelfall, welche Sprache anzuwenden ist. Der Hafenausschuß setzt seine Beschlüsse durch verschiedene Ausführungsorgane in die Tat um, über die im einzelnen zu handeln hier nicht der Ort ist [53]).

Die wichtigste Aufgabe des Hafenausschusses ist es, innerhalb der Grenzen der Freien Stadt den Hafen, die Wasserwege und diejenigen Eisenbahnen, die besonders den Zwecken des Hafens dienen, zu leiten, zu verwalten und auszunutzen (Art. 20 Pariser Vertr.). Der Wortlaut dieser Bestimmung läßt außer Zweifel, daß alle Wasserwege (d. h. schiffbare Gewässer) auf Danziger Gebiet der Verwaltung des Ausschusses unterliegen. Trotzdem hatte Polen bald nach Inkrafttreten des Pariser Vertrages den Anspruch erhoben, daß ihm die Verwaltung der Stromweichsel auf dem Gebiete der Freien Stadt auf Grund des Art. 104 Ziffer 3 des Versailler Vertrages zustehe. Der Pariser Vertrag könne nicht im Widerspruch dazu die Verwaltung dem Hafenausschuß übertragen haben; die betreffenden Bestimmungen könnten vielmehr nur auf die Tote Weichsel und andere Wasserwege der Freien Stadt abzielen. Der Hafenausschuß entschied durch die Stimme seines Präsidenten, daß ihm auch die Verwaltung der Danziger Stromweichsel zustehe. Eine Einigung zwischen Danzig und Polen konnte nicht erreicht werden, so daß eine Entscheidung des Hohen Kommissars nötig wurde. Diese verwarf den polnischen Standpunkt und erklärte, daß der Pariser Vertrag, um die Ziele des Art. 104 des Versailler Vertrages zu erreichen, unter anderem den Hafenausschuß geschaffen habe. Ihm sei auch die Verwaltung der Stromweichsel auf Danziger Gebiet übertragen worden, wodurch — da der Hafenausschuß paritätisch besetzt sei — die Ziffer 3 des Art. 104 ihre Erfüllung gefunden habe. Der durch den Pariser Vertrag hergestellte Rechtszustand könne nicht durch Berufung auf den Versailler Vertrag geändert werden [54]).

Zu den Aufgaben des Hafenausschusses gehört weiter die Verwaltung und Ausnutzung der besonders den Zwecken des Hafens dienenden Eisenbahnen (Art. 20 Paris. Vertr.). Die Bestimmung dieser Bahnen sollte durch

---

[52]) Abkommen vom 17. 4. 1923, Grünbuch, V, S. 118 ff.

[53]) Näheres vergleiche de Weck, S. 119 ff., und das vom Hafenausschuß herausgegebene Buch „Der Hafen von Danzig".

[54]) Entscheidungen 1921, S. 24 ff.; Zbiór dokumentów, II, S. 55 f. Vom Völkerbund am 1. 9. 1922 bestätigt, Journal officiel, 1922, S. 1165. Über das Verhältnis des Versailler Vertrages zur Pariser Konvention s. o. S. 73 ff.

den Ausschuß erfolgen. Er kam dieser Aufgabe nach und bezeichnete auf einem Plan durch eine rote Linie dasjenige Gebiet, innerhalb dessen ihm die Eisenbahnlinien zu übertragen seien [55]). Da sich die Regierungen Danzigs und Polens über diesen Vorschlag nicht einigen konnten, bestätigte der Hohe Kommissar den Beschluß des Hafenausschusses und entschied gleichzeitig, daß der Ausschuß die Verwaltung seiner Eisenbahnen wegen der Kostspieligkeit eines eigenen Verwaltungsapparates unter Beibehaltung seines Eigentums Polen überlassen sollte [56]). In Ausführung dessen übertrug der Ausschuß durch Vertrag vom 23. September 1921 [57]) die Bedienung des Eisenbahnbetriebes und Eisenbahnverkehrs auf seinem Eisenbahnnetz der polnischen Eisenbahnverwaltung, wobei er sich aber die Verwaltung gewisser Einrichtungen, wie Lagerschuppen und Kräne, vorbehielt [58]).

Im Rahmen seiner Aufgaben hat der Hafenausschuß die freie Aus- und Einfuhr Polens durch den Danziger Hafen zu gewährleisten. Er ist verpflichtet, Polen die freie Ausnutzung und den Gebrauch des Hafens und seiner Verbindungsmittel ohne jede Einschränkung sicherzustellen (Art. 26). Er hat den Hafen und seine Verbindungsmittel in der Weise auszubauen und zu verbessern, daß sie allen Verkehrsbedürfnissen genügen. Bei Nichtbeachtung dieser Verpflichtung hat sowohl Danzig als auch Polen das Recht, eine Entscheidung des Hohen Kommissars herbeizuführen. Der Ausschuß ist nicht befugt, die Aus- oder Einfuhr bestimmter Waren von oder nach Polen nach eigenem Ermessen oder auf Grund Danziger Bestimmungen oder Wünsche zu verhindern; denn Polen hat jederzeit und unter allen Umständen das Recht, Waren jeder Art über Danzig aus- und einzuführen, soweit nicht polnisches Gesetz dies verbietet (Art. 28 Pariser Vertrag).

Der Hafenausschuß ist schließlich allein zuständig, den Ein- und Auswandererverkehr nach bzw. aus Polen sicherzustellen; eine andere Gesellschaft oder Privatperson darf sich ohne ausdrückliche Genehmigung der polnischen Regierung nicht mit diesem Unternehmen befassen (Art. 24 Pariser Vertr.).

---

[55]) Vergleiche die Wiedergabe dieser Skizze in: Entscheidungen, 1921, S. 18.

[56]) Entscheidung vom 15. August 1921, Entscheidungen, 1921, S. 13 ff., Zbiór dokumentów, II, S. 51 f. Über die Frage, ob der Hohe Kommissar hier ultra petita partium entschieden hat, vergleiche das Gutachten von Sir John Fisher Williams und Hostie, Über die Ausnutzung des Danziger Hafens durch Polen, 2. Teil, Ziffer 27, in: Sammlung der Dokumente Danzig-Gdingen. Die Frage hat keine praktische Bedeutung mehr, da die Parteien diese Entscheidung durch das Abkommen vom 23. September 1921 (Grünbuch, V, S. 78 ff.) anerkannt haben. Darüber, ob dem Hohen Kommissar bei der Entscheidung dieser Frage Art. 20 Abs. 1 und 22 Abs. 2 weitergehende Befugnisse übertragen haben als Art. 39 dies tut, vergleiche das Gutachten von Raestad über die erwähnte Frage, a. a. O., S. 52 ff., Nr. 7.

[57]) Grünbuch, V, S. 92 f.

[58]) Näheres vergleiche die ergänzende Vereinbarung Nr. 4 vom 23. 9. 1921, Grünbuch, V, S. 93 ff.

Der Ausschuß erhebt die sich aus seiner Verwaltungsaufgabe ergebenden Gebühren und Einkünfte und trägt die Unterhaltungs- und Verbesserungskosten der von ihm verwalteten Einrichtungen. Ein sich ergebender Gewinn oder Verlust wird nach bestimmtem Verhältnis zwischen Danzig und Polen verteilt (Art. 23 Pariser Vertr.).

Soweit möglich, behält der Hafenausschuß die vor seiner Errichtung im Dienste des Hafens und der dem Ausschuß unterstehenden Wasserwege und Eisenbahnen beschäftigten Beamten, Angestellten und Arbeiter bei (Art. 20 Abs. 4 Pariser Vertr.). Bei Besetzung freiwerdender Stellen sollen jedoch polnische Staatsangehörige so lange bevorzugt werden, bis das Verhältnis der Danziger und polnischen Staatsangehörigen in allen Dienstzweigen des Ausschusses ein gleiches geworden ist [59]).

Um dem Ausschuß die Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen, verpflichten sich Danzig und Polen, ihm das Eigentum aller Sachen zu übertragen, das früher dem Deutschen Reich oder einem Bundesstaat zustand und das einen Teil des Hafens bildet oder mit der Verwaltung und Ausnutzung des Hafens und der vom Ausschuß verwalteten Wasser- und Schienenwege im Zusammenhang steht. Die alliierten Hauptmächte entscheiden, welche Sachen hiervon betroffen werden (Art. 25 Pariser Vertr.). Der Ausschuß hat ferner das Recht, bewegliche und unbewegliche Sachen auf Danziger Gebiet zu pachten oder zu erwerben, soweit er es zur Erfüllung seiner Aufgaben für notwendig hält. Die Freie Stadt ist verpflichtet, alle zur Ausführung der Entscheidungen des Ausschusses nötigen Maßnahmen zu ergreifen und gegebenenfalls auch zu Enteignungen zu schreiten, die zu diesem Zwecke erforderlich sind (Art. 25 Abs. 3 Pariser Vertr.). Diese Enteignungen geschehen selbstverständlich durch Danziger Behörden und nach Danziger Recht, so daß von einem „Enteignungsrecht" des Ausschusses nicht gesprochen werden kann [60]).

In dem Pariser Vertrag findet sich keine Bestimmung, die dem Hafenausschuß die Ausübung von Polizeibefugnissen übertrüge. Der Ausschuß glaubte jedoch, ohne eigene Polizeikräfte die ihm gestellten Aufgaben auf die Dauer nicht erfüllen zu können. Der Danziger Senat sah in dieser Haltung des Ausschusses eine Bedrohung seiner Hoheitsrechte, da er gemäß der Danziger Verfassung allein für Ruhe und Ordnung auf dem Gebiete der Freien Stadt verantwortlich sei. Nach fruchtlosen Verhandlungen mit dem Aus-

---

[59]) Abkommen vom 1. 9. 1923, I E, Grünbuch, V, S. 290 ff.; Zbiór dokumentów, II, S. 248 ff.

[60]) Wie dies de Weck, De la condition juridique du Conseil du Port, tut.

schuß rief Danzig schließlich den Hohen Kommissar an, der am 6. Juni 1923 [61]) entschied, daß der Hafenausschuß sich wegen des ihm notwendig erscheinenden Polizeipersonals an den Senat der Freien Stadt wenden soll. Diese Polizeitruppe soll ein Teil der Danziger Polizei bleiben, ihr Befehlshaber jedoch den Anweisungen des Ausschusses unterstehen. Sie soll lediglich die Aufgabe haben, den Betrieb des Hafens als solchen polizeilich zu überwachen und dabei die Danziger Gesetze und Verordnungen in Anwendung zu bringen. Sollte der Hafenausschuß Polizeiverordnungen für nötig halten, so hat er sich an die Regierung der Freien Stadt zu wenden, der allein das Polizeiverordnungsrecht zusteht. Für Übertretung dieser Verordnungen bleiben die Danziger Gerichte zuständig. Danzig und Polen vereinbarten, diese Entscheidung zunächst für zwei Jahre zur Durchführung zu bringen [62]). Dies führte jedoch zu neuen Schwierigkeiten, so daß der Rat des Völkerbundes als Berufungsinstanz gegen Entscheidungen des Hohen Kommissars vom Präsidenten des Hafenausschusses einen Vorschlag zur Regelung der Frage erbat und am 11. März 1925 diesen Vorschlag als Beschluß annahm [63]). Die Entscheidung vom 6. Juni 1923 wurde in ihren Grundlagen übernommen. Der Senat der Freien Stadt stellt dem Hafenausschuß die erforderlichen Polizeikräfte. Der Befehlshaber derselben untersteht in Ausübung seiner Pflichten dem Hafenausschuß, bleibt aber mit der ihm unterstellten Einheit innerdienstlich ein Teil der Polizei der Freien Stadt. Auf schriftliches Ersuchen des Ausschusses verpflichtet sich der Senat, den vom Ausschuß für nötig gehaltenen Verordnungen Rechtskraft zu verleihen, sofern sie nicht Danziger Gesetzen widersprechen. Jede Verletzung von Gesetzen oder Verordnungen unterliegt der Aburteilung durch Danziger Gerichte. Die Schiffahrtspolizei, die bisher dem Befehl des Lotsenkommandeurs und des Hafeninspektors unterstand, wird ebenfalls dem Hafenausschuß unterstellt. Die örtliche Zuständigkeit der Polizeitruppe des Hafenausschusses erstreckt sich auf die gesamte Wasserfläche des Hafens, sowie auf den Freihafenbezirk; für das übrige Festland bleibt die allgemeine Danziger Polizei zuständig. Bei Verfolgung eines Täters sind beide Gruppen von Polizeikräften berechtigt, das Zuständigkeitsgebiet der anderen zu betreten. Die Besoldung seiner Polizeitruppe liegt dem Hafenausschuß ob.

Diese Regelung sollte zunächst zwei Jahre in Geltung bleiben, nach deren Ablauf jede Partei Änderungen beantragen konnte. Die dauernden Versuche Polens im Hafenausschuß, dessen Polizeibefugnisse zu erweitern, veranlaßten schließlich den Danziger Senat, der polnischen Regierung am

[61]) Grünbuch, V, S. 27 ff.; Zbiór dokumentów, II, S. 235 ff.
[62]) Erklärung vom 1. 9. 1923, Grünbuch, V, S. 300 ff.
[63]) Journal officiel, 1925, S. 570 ff., annexe 750 a, S. 475.

15. Februar 1933 mitzuteilen, daß er sich gezwungen sähe, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, die bisher geltende Regelung vom 11. März 1925 für hinfällig zu erklären [64]). Polen hielt dieses Vorgehen für unvereinbar mit den in Kraft befindlichen Bestimmungen. Beide Regierungen erklärten sich bereit, die Regelung vom 11. März 1925 bis zu einer endgültigen Entscheidung vorläufig in Kraft zu lassen [65]). Am 23. Juni 1934 einigten sich die Regierungen Danzigs und Polens, die bisher bestehende Regelung aufzuheben und durch eine neue Vereinbarung zu ersetzen [66]). Seit dem 1. Oktober 1934 gilt daher folgendes:

Die Ordnung und Sicherheit des Verkehrs im Hafen und auf den Wasserwegen Danzigs, die der Verwaltung des Hafenausschusses unterliegen, werden durch bestimmte Polizeiverordnungen sichergestellt, denen die Behörden der Freien Stadt auf Ersuchen des Hafenausschusses Rechtskraft verleihen. Änderungen dieser Verordnungen werden auf Wunsch des Hafenausschusses von den Danziger Behörden mit Rechtskraft ausgestattet, sofern sie sich in Übereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen der Freien Stadt befinden (Art. 1). Vor der Beschlußfassung über derartige Änderungen soll der Hafenausschuß den Polizeichef um seine Meinung ersuchen (Art. 2). Die Durchführung dieser Verordnungen erfolgt durch eine Abteilung Hafen- und Flußüberwachungspolizei, die der Hafenausschuß aufstellt (Art. 3). Diese Polizeitruppe soll aus 24 Beamten bestehen, die der Hafenausschuß ernennt und entlassen kann. Die Danziger und die polnische Abordnung im Hafenausschuß haben das Recht, je 12 dieser Beamten zu ernennen (Art. 4). Die Angehörigen dieser Polizeitruppe sind Beamte des Hafenausschusses; ihr unmittelbarer Vorgesetzter ist der Lotsenkommandeur (Art. 5). Die Behörden der Freien Stadt übertragen diesen Beamten den Rang von Hilfspolizeioffizieren, um ihnen das Recht zu geben, im Rahmen der im Artikel 1 erwähnten Verordnungen polizeilich tätig zu werden. In Ausübung der Polizeigewalt haben sie sich an die hierfür geltenden Danziger Bestimmungen zu halten. Wird ein Verbrechen entdeckt, so sollen die Polizeibeamten des Hafenausschusses dies durch den Lotsenkommandeur der zuständigen Danziger Polizeistelle melden. Wird durch ein Vergehen eine Polizeistrafe verwirkt, so hat der Lotsenkommandeur das Recht, über die Höhe dieser Strafe Vorschläge zu machen, die tunlichst berücksichtigt werden (Art. 6). Dieses Abkommen ist am 1. Oktober 1934 für zunächst drei Jahre in Kraft getreten und verlängert seine Geltung um je ein Jahr, wenn es nicht sechs Monate vor Ablauf dieser Frist gekündigt wird (Art. 8).

---

[64]) Journal officiel, 1933, S. 642.
[65]) Journal officiel, 1933, S. 629 f.
[66]) Journal officiel, 1934, S. 1123 ff.

Aus dieser Regelung ist geschlossen worden, daß dem Hafenausschuß Polizeigewalt zustehe[67]). Da man unter Polizeigewalt (droit de police) im allgemeinen jene cura avertendi mala futura zu verstehen pflegt, der es vor allem obliegt, die Bestimmungen festzusetzen, auf Grund derer dann die Polizeiorgane einzuschreiten haben, so bedarf diese Behauptung der Klarstellung und Einschränkung. Zunächst: dem Hafenausschuß steht nicht das Recht zu, Polizeiverordnungen zu erlassen. Er ist vielmehr auf die Mitwirkung der zuständigen Danziger Behörden angewiesen, welche die vom Ausschuß gewünschten Bestimmungen als Danziger Polizeiverordnungen erlassen, sofern sie sich in Übereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen der Freien Stadt befinden. Weiterhin sind die Beamten des Hafenausschusses nur dann berechtigt, polizeilich tätig zu werden, wenn ihnen die Danziger Behörden den Rang von Hilfspolizeioffizieren der Freien Stadt übertragen haben. Was also von ihnen ausgeübt wird, ist nicht Polizeigewalt zu eigenem Recht, sondern Danziger Polizeigewalt, allerdings ohne unmittelbare Verantwortlichkeit gegenüber Organen der Freien Stadt. Die Beachtung der Danziger Gesetze und Verordnungen wird z. T. dadurch sichergestellt, daß die Gerichte der Freien Stadt zuständig bleiben, über die Verletzung von Polizeiverordnungen zu urteilen.

Nach dieser Darstellung der Aufgaben und Befugnisse des Hafenausschusses erhebt sich schließlich die Frage, in welchen der geläufigen Begriffe des Völkerrechts er einzuordnen ist. Es ist davon auszugehen, daß Hafen und Wasserwege Danzigs zum Gebiet der Freien Stadt gehören und deshalb grundsätzlich ihrer Souveränität unterliegen. Da sie außerdem im Eigentum der Freien Stadt stehen[68]) und öffentliche Sachen sind, würden sie grundsätzlich auch von dieser zu verwalten und auszunutzen sein. Durch Vereinbarung zwischen Danzig und Polen ist diese Aufgabe nicht einem Organ der Freien Stadt, sondern eben dem Hafenausschuß übertragen worden. Er ist von beiden Regierungen gemeinsam eingesetzt. Beide Regierungen ernennen eine Anzahl von Personen und einigen sich über einen Vorsitzenden[69]), die zusammen den Ausschuß bilden. Der Ausschuß selbst ist eine Einheit; rechtserheblich sind nach außen nur seine Willenserklärungen als solche, nicht diejenigen einer der beiden Abordnungen. Danzig und Polen

---

[67]) de Weck, S. 96: „Le droit de police a été définitivement reconnu au Conseil du Port par la résolution du Conseil de la Société des Nations du 13 mars 1925 . . ."

[68]) Vergleiche § 7 des in Danzig geltenden Preuß. Wassergesetzes vom 7. April 1913. Über die Sonderstellung von Mottlau und Kaiserhafen siehe de Weck, S. 167 ff.

[69]) Auch dessen eventuelle Ernennung durch den Völkerbund beruht auf einer in die Zukunft dauernden Einigung beider Regierungen, die vom Völkerbund bezeichnete Person als gemeinsam gewollte anzuerkennen.

haben ausdrücklich anerkannt, daß der Ausschuß von jeder der beiden Regierungen als einzelner unabhängig ist: „Le Conseil du Port constitue, dans la limite des fonctions à lui conférées, un organisme indépendant de chacun des deux Gouvernements [70])." Er gehört vielmehr auf Grund seiner Einsetzung durch den Pariser Vertrag und seiner Zusammensetzung beiden Regierungen gemeinsam an. Die Völkerrechtslehre bezeichnet diese Erscheinungsformen als „Kollektivorgane" [71]). Die Akte solcher „Kollektivorgane" sind den sie einsetzenden Staaten zuzurechnen, in dem Sinne, daß sie für diese Staaten von rechtlicher Bedeutung sind. Ihren Ausdruck findet diese Rechtslage in der eigenen Flagge des Hafenausschusses, die aus den Wappen Danzigs und Polens besteht [72]).

Der Ausschuß beruht mithin auf der Willenseinigung Danzigs und Polens. Umfang und Art seiner Tätigkeit, sowie die ihm zuzuerkennenden Eigenschaften können daher durch Vereinbarungen beider Staaten bestimmt und geändert werden. So haben sich beide Regierungen in dem Pariser Vertrag geeinigt, daß dem Hafenausschuß gewisses Eigentum zu übertragen sei (Art. 25) und haben ihm damit die Eigenschaft einer juristischen Person, d. h. eines selbständigen Trägers von Rechten und Pflichten, zuerkannt. Darüber hinaus ist dem Ausschuß die Ausübung hoheitlicher Rechte übertragen worden: die Erhebung von Gebühren und Abgaben (Art. 23 Pariser Vertrag), die Erfüllung polizeilicher Aufgaben durch eine besondere, dem Ausschuß angehörende Polizeitruppe; schließlich das Recht, eine eigene Flagge zu führen. Der Ausschuß ist deshalb eine juristische Person des öffentlichen Rechtes [73]).

Als eine von der Danziger und polnischen Regierung (als einzelner Regierung) unabhängige Körperschaft unterliegt der Hafenausschuß nicht der Gesetzgebung eines dieser Staaten in dem Sinne, daß diese sich in seine Tätigkeit einmischen und seine Zuständigkeit bestimmen könnte. Da der Ausschuß aber seinen Sitz in Danzig hat und sein Tätigkeitsbereich auf das Gebiet der Freien Stadt beschränkt ist, müssen sich seine privatrechtlichen Beziehungen notwendig nach den Danziger Gesetzen richten, worunter auch das für Danzig geltende internationale Privatrecht fällt. Von polnischer Seite war dies bestritten worden [74]): da der Ausschuß weder eine Danziger

---

[70]) Erklärung vom 1. September 1923; Grünbuch, V, S. 290 ff.; Zbiór dokumentów, II, S. 248 ff.

[71]) Vergleiche dazu Anzilotti, Lehrbuch, S. 214 ff.

[72]) Vergleiche Entscheid. des Hoh. Kommissars vom 13. 12. 1923, S. 36 ff.; Zbiór dokumentów, II, S. 261 f. Rücknahme der Danziger Berufung: Journal officiel, 1924, S. 529.

[73]) Ebenso de Weck, S. 233 ff.

[74]) Makowski, S. 187 f.

noch eine polnische, sondern eine danzig-polnische juristische Person sei, könne er auch weder den Danziger noch den polnischen Gesetzen, sondern nur den Bestimmungen des Pariser Vertrages unterworfen sein. Für eine Klage gegen ihn sei deshalb weder ein Danziger noch ein polnisches Gericht zuständig, vielmehr bedürfe es dazu eines danzig-polnischen Gerichtshofes. Die Frage wurde schließlich durch ein Abkommen zwischen der Freien Stadt und Polen vom 1. September 1923 geregelt [75]), welches ausdrücklich feststellt, daß in den Fällen, in denen der Hafenausschuß in einem Zivilprozeß Beklagter ist, stets die Gesetze der Freien Stadt anzuwenden sind. Der Kläger ist aber berechtigt, den Fall nach seiner Wahl vor einem Danziger oder polnischen Gericht anhängig zu machen. Die polnische Regierung wird diejenigen polnischen Gerichte bezeichnen, die für diese Fälle zuständig sind.

Die geschilderte Rechtsstellung des Hafenausschusses erinnert in vieler Beziehung an diejenige der internationalen Flußkommissionen. Hier wie dort ist von verschiedenen Staaten eine gemeinsame Stelle zur Erfüllung gewisser Aufgaben geschaffen worden. In der Art, wie diese Aufgaben erfüllt werden, liegt allerdings ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Hafenausschuß und dem üblichen Typ der Flußkommissionen. Zur geregelten Verwaltung eines internationalen Flusses genügt es den Staaten meist, gemeinsam Normen aufzustellen, nach denen die Verwaltung von den einzelnen Staaten durchzuführen ist, und ein Organ zu schaffen, das bei Verletzung dieser Normen angerufen werden kann und ihre Anwendung zu überwachen hat. Nach diesen Grundsätzen erfolgt die Verwaltung des Rheins [76]), der Elbe [77]), der Oder [78]) und der sogenannten Binnendonau von Ulm bis Braila [79]). Diese Art der Verwaltung wäre auch für den Danziger Hafen durchaus möglich gewesen; man hätte in dem Pariser Vertrag Normen über seine Verwaltung festlegen, die Verwaltung selbst aber der Freien Stadt überlassen können. Dem Hafenausschuß wäre dann nur überwachende und schiedsrichterliche Tätigkeit zugefallen. Der Pariser Vertrag hat jedoch die Verwaltungstätigkeit selbst dem Hafenausschuß übertragen und ihn damit einer besonderen Erscheinungsform der Flußkommissionen angenähert: der europäischen Donaukommission. Diese wurde durch Art. XV des Pariser Friedens vom 30. März 1856 [80]) zunächst auf zwei Jahre eingesetzt, ihr Mandat jedoch immer wieder verlängert, schließlich ohne jede zeitliche Begrenzung [81]). Sie verwaltet die Donau von

[75]) Grünbuch, V, S. 290 ff., bes. S. 296 f.; Zbiór dokumentów, II, S. 248 ff.
[76]) Art. 354 Vers. Vertr. und Rheinschiffahrtsakte von 1831, revidiert 1868.
[77]) Art. 340 Vers. Vertr. und Elbschiffahrtsakte vom 22. Februar 1922.
[78]) Art. 341 Vers. Vertr.
[79]) Art. 347 Vers. Vertr. und Paris. Konvention vom 23. Juli 1921.
[80]) N. R. G., XV, S. 773 ff.
[81]) Art. VII des Donaustatuts vom 23. Juli 1921; R.G.B., 1922, I, S. 287 ff.

Braila bis zur Mündung, und zwar ähnlich dem Hafenausschuß, selbständig und durch eigene Beamte. Im einzelnen gehen ihre Befugnisse jedoch weiter als die des Hafenausschusses. Gemeinsam ist beiden, daß sie einen Fluß bzw. Hafen in gutem Zustande zu erhalten und deren Benutzung sicherzustellen haben. Die europäische Donaukommission übt ihre Tätigkeit jedoch in völliger Unabhängigkeit von der Staatsgewalt aus [82]). Sie erläßt ohne Mitwirkung Rumäniens Polizeiverordnungen zur Regelung der Schiffahrt, übt die Polizeigewalt aus und entscheidet selbst über Zuwiderhandlungen gegen ihre Verordnungen [83]). Zu alledem ist der Hafenausschuß nicht befugt; seine Stellung nähert sich hierin vielmehr jenem anderen Typ der Flußkommissionen, wie sie für Rhein, Elbe, Oder und Binnendonau eingesetzt sind. Ihnen sind zwar die Schiffahrtspolizeiverordnungen der Uferstaaten vorzulegen und sie stellen deren endgültigen Wortlaut fest, die Verordnungen müssen aber, um Gültigkeit zu erlangen, von den betreffenden Staaten im Wege der Gesetzgebung oder Verwaltung in Kraft gesetzt werden [84]). Die auch diesen Kommissionen zustehenden richterlichen Befugnisse fehlen dem Hafenausschuß völlig; der Lotsenkommandeur hat lediglich das Recht, bei Verletzungen von Schiffahrtspolizeiverordnungen den Danziger Gerichten Vorschläge über die Höhe der Strafe zu machen. Hafenausschuß und europäische Donaukommission stimmen schließlich darin überein, daß beide das Recht haben, Abgaben zu erheben und eine eigene Flagge zu führen, sowie Eigentum zu besitzen und zu erwerben.

Zusammenfassend läßt sich sagen: wir haben es bei dem Hafenausschuß mit einem gemeinsamen Organ Danzigs und Polens zu tun, das eine Verwandtschaft zu den Flußkommissionen, insbesondere zur Europäischen Donaukommission besitzt und innerstaatlich als eine juristische Person des öffentlichen Rechts anzusehen ist.

2. Polnischer Eisenbahndienst, Post-, Telegraphen- und Fernsprechverkehr in Danzig.

Der Versailler Vertrag hatte in seinem Artikel 104 Ziffer 3 vorgesehen, daß durch den zwischen Polen und der Freien Stadt abzuschließenden Vertrag Polen die Überwachung und Verwaltung des gesamten Eisenbahn-

---

82) Berliner Vertr. vom 13. Juli 1878, Art. 53; R.G.B., 1878, S. 307 ff.

83) Vergleiche die Zusammenstellung der Befugnisse der Europ. Donau-Kommiss. in: Publ. de la Cour Perm., Serie B, No: 14, S. 48 ff.

84) Vergleiche etwa Art. 37 der Elbschiffahrtsakte vom 22. Februar 1922; R.G.B., 1923, II, S. 183 ff.; Art. 34 des Donaustatuts vom 23. Juli 1921, R.G.B., 1922, I, S. 287 ff.

netzes innerhalb der Danziger Grenzen erhalten solle, mit Ausnahme der Straßenbahnen und der in erster Linie den Bedürfnissen der Freien Stadt dienenden Bahnen. Der Pariser Vertrag hat auch diesen Punkt des Versailler Vertrages nicht wörtlich übernommen, sondern hat — wie bereits dargestellt — das Eigentum an den besonders den Zwecken des Hafens dienenden Eisenbahnen dem Hafenausschuß übertragen, der mit der Bedienung seines Eisenbahnnetzes die polnische Eisenbahnverwaltung betraut hat. Alle übrigen Eisenbahnen auf dem Gebiet der Freien Stadt sollen von Polen überwacht und verwaltet werden, soweit es sich nicht um Straßenbahnen oder hauptsächlich den Bedürfnissen der Freien Stadt dienende Bahnen handelt (Art. 21 Paris. Vertrag). Das Eigentum aller Güter, das im Zusammenhang mit den von Polen verwalteten Eisenbahnen steht und früher dem Deutschen Reich oder einem Bundesstaat gehörte, ist auf Polen zu übertragen (Art. 25 Abs. 2 Paris. Vertrag). Der Pariser Vertrag schuf so für das kleine Gebiet der Freien Stadt Danzig drei Arten von Eisenbahnen: Bahnen polnischen Eigentums unter polnischer Verwaltung und Ausnutzung, Bahnen im Eigentum des Hafenausschusses unter polnischer Verwaltung und schließlich Bahnen der Freien Stadt. Die Abgrenzung dieser Bahnen voneinander führte bereits zu Schwierigkeiten. Der Pariser Vertrag hatte vorgesehen, daß der Hafenausschuß die ihm zu übertragenden Eisenbahnen selbst bestimmen solle, unter Vorbehalt des Rechts, sowohl der Danziger als auch der polnischen Regierung, gegen diese Bestimmung Einspruch zu erheben. Die Regelung dieser Angelegenheit durch Entscheidung des Hohen Kommissars vom 15. August 1921 ist bereits dargestellt worden [85]). Zwischen Polen und der Freien Stadt war eine Abgrenzung der Eisenbahnbereiche durch den Pariser Vertrag nur sehr unbestimmt erfolgt: Danzig sollte die hauptsächlich den Bedürfnissen der Freien Stadt dienenden Bahnen behalten, ebenso die Straßenbahnen, während Polen alle übrigen Bahnen zugeteilt bekommen sollte, soweit sie nicht dem Hafenausschuß zu übertragen waren. Eine Einigung darüber, welche Bahnen hauptsächlich den Bedürfnissen der Freien Stadt dienen, konnte zwischen Danzig und Polen nicht erreicht werden, so daß auch diese Regelung durch die Entscheidung des Hohen Kommissars erfolgen mußte (Art. 22 Abs. 2 Paris. Vertrag). Er ging dabei von der Erwägung aus, daß die Freie Stadt und ihre Eisenbahnen lediglich wegen der See, des Hafens, der Weichsel und des Hinterlandes bestünden. Es sei daher klar, daß die Haupteisenbahnlinien und ihr Zubehör dem Hafen und dem Hinterlande mehr dienen als der Freien Stadt. Dagegen dienten die Kleinbahnen und Straßenbahnen in erster Linie den Bedürfnissen Dan-

[85]) Vergleiche oben, S. 97 f.

zigs. Er entscheide daher, daß die Straßenbahnen und Schmalspurbahnen diejenigen Bahnen seien, die in erster Linie den Bedürfnissen der Freien Stadt dienen, und daß daher das Eigentum an ihnen und ihrem Zubehör sowie ihre Verwaltung, Überwachung und Ausnutzung der Freien Stadt zuständen, während die Vollspurbahnen – soweit sie nicht dem Hafenausschuß zuzuteilen sind – an Polen zu übertragen seien [86]). Danzig und Polen haben durch ein Abkommen vom 23. September 1921 diese Entscheidung anerkannt [87]). Der Übergang der Danziger Bahnen an die polnische Verwaltung erfolgte am 1. Dezember 1921 [88]).

Die polnische Eisenbahnverwaltung in Danzig untersteht den Gesetzen der Freien Stadt [89]), nur innerhalb derselben darf sie sich bewegen, darf sie insbesondere Betriebsordnungen und ähnliches erlassen. Andererseits ist die Freie Stadt durch den Pariser Vertrag gehalten, keine Gesetze zu erlassen, welche die polnische Eisenbahnverwaltung außerstande setzen würden, ihr Eisenbahnnetz zu verwalten, zu überwachen und auszunutzen. Die polnische Eisenbahnverwaltung hat auf dem Gebiet der Freien Stadt keine Hoheitsrechte, kann deshalb auch keine Gerichtshöfe errichten, sondern ist in jeder Beziehung der Danziger Zivil- und Strafgerichtsbarkeit unterworfen. Ebenso erstreckt sich die Danziger Polizeigewalt auf die polnische Eisenbahnverwaltung und ihre Grundstücke. Dagegen ist durch die Entscheidung des Hohen Kommissars vom 5. September 1921 in Verbindung mit dem Danzig-polnischen Abkommen vom 23. September 1921 [90]) festgelegt worden, daß die polnische Eisenbahnverwaltung von den direkten Steuern der Freien Stadt befreit sein soll. Die gleiche Entscheidung stellt fest, daß in allen Dienstzweigen der polnischen Eisenbahnverwaltung im Verkehr mit dem Danziger Publikum oder mit den Eisenbahnbeamten, Arbeitern und Angestellten Danziger Staatsangehörigkeit die deutsche Sprache zur Anwendung zu kommen habe, und daß die Aufschriften auf den Bahnhöfen deutsch sein sollen. Bei der Besetzung frei werdender Stellen der polnischen Bahnen auf dem Gebiet der Freien Stadt hat Polen Danziger Bürgern den Vorrang zu geben, insbesondere den Familien, die schon jahrelang bei der Eisenbahn beschäftigt sind, und deren Kinder den gleichen Beruf zu ergreifen wünschen [91]). Dies

[86]) Entscheidung vom 15. August 1921, besonders 9, II und III, Entscheidungen, 1921, S. 13 ff., Zbiór dokumentów, II, S. 51 f.

[87]) Grünbuch, V, S. 78 ff., Zbiór dokumentów, II, S. 62 ff.

[88]) Protokoll vom 1. 12. 1921, Grünbuch, X, S. 74 ff.

[89]) So ausdrücklich die Entscheidung des Hohen Kommissars vom 5. 9. 1921 unter D, Entscheidungen, 1921, S. 29 ff., Zbiór dokumentów, S. 56 ff., von den Parteien durch das erwähnte Abkommen vom 23. 9. 1921 angenommen.

[90]) Entscheidungen, 1921, S. 29 ff., Zbiór dokumentów, II, S. 56 ff.; Grünbuch, V, S. 78 ff., Zbiór dokumentów, II, S. 62 ff.

[91]) Entscheidungen, 1921, S. 29 ff. unter E.

gilt jedoch nur für das Betriebsperſonal der Eiſenbahn, nicht für die höheren Beamten, die nach Gutdünken der polniſchen Verwaltung berufen werden können. Zur Wahrung der Danziger Intereſſen hat die Regierung der Freien Stadt das Recht, einen Eiſenbahnbeamten zu ernennen, der die polniſche Eiſenbahnverwaltung über die Wünſche der Freien Stadt und ihrer Gemeinden zu unterrichten hat. Die polniſche Eiſenbahnverwaltung iſt verpflichtet, die Erforderniſſe Danzigs im gleichen Maße zu beachten, wie ſie dies bezüglich der Erforderniſſe ihres eigenen Verkehrs tut[92]). Um all dieſen Verpflichtungen gegenüber der Freien Stadt in vollem Maße nachkommen zu können, iſt Polen gehalten, ſein Danziger Eiſenbahnnetz mit ſeinen übrigen Eiſenbahnen nicht vollkommen zu verſchmelzen, ſondern es ſtets in einem ſolchen Maße als geſonderte Verwaltungseinheit beſtehen zu laſſen, daß es dieſen Verpflichtungen für das Gebiet der Freien Stadt nachkommen kann. Polen iſt deshalb verpflichtet, in Danzig eine Stelle zu ſchaffen, die mit der Verwaltung des polniſchen Eiſenbahnnetzes auf dem Gebiete der Freien Stadt betraut iſt, und die den Charakter einer beſonderen Verwaltungseinheit der polniſchen Eiſenbahnen hat[93]).

Zuſammenfaſſend läßt ſich ſagen: wir haben es bei dem polniſchen Eiſenbahnverkehr in Danzig mit einem jener „wirtſchaftlichen" Rechte zu tun, von denen Poincaré in ſeiner Mantelnote vom 16. Juni 1919 geſprochen hatte. Hoheitsrechtliche Befugniſſe hat Polen nicht erhalten, ſondern lediglich das Eigentum an den Eiſenbahnen und ihrem Zubehör und das Recht, dieſe Bahnen zu verwalten, zu beaufſichtigen und auszunutzen, wobei aber die Belange der Freien Stadt und ihrer Bevölkerung zu berückſichtigen ſind. Ein derartiges Recht zum Betrieb und zur Verwaltung einer Eiſenbahn durch einen fremden Staat bzw. deſſen Bahnverwaltung iſt übrigens durchaus nichts Außergewöhnliches: ſo hat ſeit 1872 die kaiſerliche Generaldirektion der Deutſchen Reichsbahn in Straßburg die der Großherzoglich Wilhelm Luxemburg Eiſenbahngeſellſchaft konzeſſionierten Bahnen in Luxemburg betrieben und verwaltet[94]).

Der Verſailler Vertrag hatte weiterhin vorgeſehen, daß Polen die Überwachung und Verwaltung des Poſt-, Telegraphen- und Fernſprechverkehrs zwiſchen Polen und dem Hafen von Danzig gewährleiſtet werden ſollte (Art. 104 Ziff. 3). In Erfüllung deſſen beſtimmt Artikel 29 des Pariſer Vertrages, daß Polen das Recht hat, im Hafen von Danzig einen Poſt-,

[92]) Entſcheidung des Hohen Kommiſſars vom 15. Auguſt 1921, Entſcheidungen, 1921, S. 13 ff., beſonders S. 17, Zbiór dokumentów, II, S. 51 f.

[93]) Entſcheidung des Hohen Kommiſſars vom 14. Januar 1932, Entſcheidungen, 1928–1932, S. 24 ff., vom Völkerbundsrat am 10. Mai 1932 beſtätigt, Journal officiel, 1932, S. 1173 f.

[94]) Vergleiche Reichsgeſetzblatt 1872, S. 330 ff.

Telegraphen- und Fernsprechdienst einzurichten, der in unmittelbarer Verbindung mit Polen steht (... un service des postes, télégraphes et téléphones communiquant directement avec la Pologne). Die Post- und Telegraphenverbindungen zwischen Polen und dem Danziger Hafen und zwischen Polen und dem Auslande über den Danziger Hafen gehören zum Bereich dieses Dienstes. Die Freie Stadt ist verpflichtet, das zur Einrichtung und zum Betrieb dieses Dienstes notwendige Gelände sowie die erforderlichen Gebäude Polen zu angemessenen Bedingungen zu verkaufen oder zu verpachten (Art. 30 Paris. Vertrag). Alle anderen Post-, Telegraphen- und Fernsprechverbindungen auf Danziger Gebiet sowie die Verbindungen zwischen Danzig und dem Auslande bleiben dagegen Angelegenheiten der Freien Stadt (Art. 31 Paris. Vertrag). Die Einzelheiten zur Durchführung dieser Regelung überließ der Pariser Vertrag einer besonderen Vereinbarung, die zwischen Danzig und Polen innerhalb von 6 Monaten nach Inkrafttreten des Vertrages geschlossen werden sollte (Art. 32). Durch den dritten Teil des Warschauer Abkommens vom 24. Oktober 1921 wurden die Einzelheiten des polnischen Postdienstes folgendermaßen geregelt:

Der polnische Post-, Telegraphen- und Fernsprechdienst auf Danziger Gebiet ist von der Postverwaltung der Freien Stadt unabhängig (Art. 149). Er erstreckt sich im Hafen von Danzig auf alle Betriebsarten und -zweige und die dazu notwendigen Einrichtungen; bei der Verbindung zwischen dem Hafen und Polen und zwischen Polen und dem Ausland über den Hafen auf die Benutzung aller gebräuchlichen Verkehrsmittel ohne Beschränkung auf bestimmte Verkehrslinien (Art. 150). Die polnische Verwaltung bestimmt den Umfang und die technische Ausführung der Einrichtungen selbständig (Art. 151). Polen übt seinen Post-, Telegraphen- und Fernsprechdienst grundsätzlich auf eigene Kosten und Gefahr, mit eigenem Personal und nach eigenen Vorschriften und Tarifen aus (Art. 152). Die durch den polnischen Dienst auf Danziger Gebiet beförderten Postsendungen und Telegramme unterliegen weder der Zensur noch der Beschlagnahme oder Untersuchung durch Danziger Behörden, mit Ausnahme der zollamtlichen Prüfung (Art. 154). Die polnische Telegraphenverwaltung genießt bei der Benutzung öffentlicher und privater Wege, Gebäude und Grundstücke die gleichen Rechte und unterliegt den gleichen Pflichten wie die Danziger Telegraphenverwaltung (Art. 162). Über die Hergabe eines für den polnischen Dienst notwendigen Gebäudes oder Grundstücks ist jeweils eine Vereinbarung zwischen Danzig und Polen herbeizuführen (Art. 156). Dagegen konnte eine Einigung über die Bedeutung des Begriffs „unmittelbare Verbindung" (communiquant directement; communicating directly) in Artikel 29 der Pariser Konvention nicht erzielt werden, ebensowenig über die Frage, welchen Umfang die polnische

Posteinrichtung außerhalb des Danziger Hafens annehmen dürfe, und ob sich die Verpflichtung Danzigs zur Überlassung von Gebäuden und Grundstücken nur auf den Hafen erstrecke oder auch auf das Gebiet außerhalb desselben. Über diese Punkte sollte gegebenenfalls eine Entscheidung des Hohen Kommissars herbeigeführt werden (Art. 240 Warschauer Abkommen). Diese Entscheidung wurde bald notwendig; denn Polen glaubte das Recht erhalten zu haben, innerhalb und außerhalb des Danziger Hafens nach Belieben Postämter einrichten und zu diesem Zwecke von der Freien Stadt die notwendigen Gebäude und Grundstücke erwerben oder pachten zu können. Dagegen vertrat Danzig die Ansicht, daß Polen nur ein Postamt, und zwar innerhalb der Grenzen des Danziger Hafens, einrichten und von dort seinen Post-, Telegraphen- und Fernsprechverkehr mit Polen auf einer Linie und in einer bestimmten Richtung betreiben dürfe. Die Entscheidung des Hohen Kommissars[95]) ging davon aus, daß eine genaue Bestimmung des Begriffs „Hafen von Danzig" sehr schwierig sei und praktisch kaum eine Bedeutung habe. Die Lage des polnischen Postamtes sei daher unerheblich, wenn es sich nur irgendwo in der Nachbarschaft des Hafens befinde. Danzig müsse Polen zur Einrichtung seines Post-, Telegraphen- und Fernsprechdienstes in der Nachbarschaft des Hafens ein oder mehrere benachbarte Gebäude zur Verfügung stellen. Die Worte „communicating directly" könne man nicht dahin auslegen, daß Polen das Recht habe, auf dieser Verbindungslinie auf jedem beliebigen Punkt des Danziger Staatsgebiets Post-, Telegraphen- und Fernsprechämter zu errichten, da dies eine offenbare Verletzung des Artikels 31 des Pariser Vertrages sei, der alle nicht zwischen Polen und dem Danziger Hafen bestehenden Post-, Telegraphen- und Fernsprechverbindungen ausdrücklich für Angelegenheiten der Freien Stadt erklärt. Andererseits zeige das Warschauer Abkommen, daß Polen nicht auf eine einzige Verbindungslinie beschränkt sei, die Linie müsse nur von dem einen Punkt auf Danziger Gebiet unmittelbar nach dem einen oder mehreren Punkten auf polnischem Gebiet führen. Die Art der Verbindung sei Polen freigestellt, es könne Eisenbahn- oder Flugbeförderung, Straßen- oder Wasserweg wählen. Nachdem der Hohe Kommissar einige Erläuterungen zu dieser Entscheidung gegeben hatte, ist sie von beiden Teilen angenommen worden[96]).

Polen beanspruchte weiter das Recht, aus technischen Gründen auf dem Danziger Hauptbahnhof eine Briefsichtungsstelle zu errichten. In seiner Entscheidung vom 23. Dezember 1922[97]) lehnte der Hohe Kommissar diese For-

[95]) Entscheidung vom 25. Mai 1922, Entscheidungen, 1922, Nr. 2, Zbiór dokumentów, II, S. 143 ff.

[96]) Grünbuch, V, S. 238 ff.

[97]) Entscheidungen, 1922, Nr. 12, Zbiór dokumentów, II, S. 193 f.

derung ab, weil durch diese Ausdehnung des polnischen Postdienstes derjenige der Freien Stadt benachteiligt werde. Es sei nicht der Sinn des Artikels 29 des Pariser Vertrages, der polnischen Postverwaltung allein und ausschließlich das Recht der Briefbeförderung nach Polen zu geben. Die Parteien haben diese Entscheidung jedoch durch eine Vereinbarung vom 18. April 1923 ersetzt [98]). Sie gibt Polen das Recht, auf dem Danziger Hauptbahnhof eine Briefsichtungsstelle zu errichten, die sich nur mit der Sichtung der eingehenden überseeischen und mit der Eisenbahn von Polen kommenden Postsendungen befassen darf, und die dem Publikum nicht zugänglich ist. Diese praktische Regelung der Frage soll an der Rechtslage nichts ändern.

Polen hat sich mit der durch die Entscheidungen des Hohen Kommissars geschaffenen Rechtslage nicht zufrieden gegeben. Die Verhandlungen dauerten weiter an und erstreckten sich hauptsächlich auf die Punkte, deren Regelung das Warschauer Abkommen den beiderseitigen Postverwaltungen überlassen hatte (Art. 168). Im Laufe des Jahres 1922 teilte die polnische Post- und Telegraphendirektion in Danzig dem Senat mit, daß sich ihr Geschäftsbereich ipso facto auf den ganzen Gemeindebezirk der Stadt Danzig erstrecke; denn der Begriff „Hafen von Danzig" sei durch die Entscheidung vom 25. Mai 1922 nicht erläutert worden, eine Erläuterung sei auch, nach dieser Entscheidung, nicht leicht. Da Danzig fürchtete, von Polen vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden, bat es den Hohen Kommissar um eine Entscheidung, die dieser aber ablehnte, da er an keine Gefahr glaubte. Gegen Ende des Jahres 1924 schien dem Senat abermals ein Vorstoß Polens in dieser Sache bevorzustehen, weshalb er unmittelbar bei der polnischen Regierung anfragte und um eine Erklärung ersuchte. Am 3. Januar 1925 teilte der polnische diplomatische Vertreter dem Danziger Senat mit, daß Polen beabsichtige, seinen Postdienst zu eröffnen, und daß dieser Dienst innerhalb des Danziger Hafens auch Briefträger und Briefkästen umfassen werde. Um alle Einwände der Freien Stadt abzuschneiden, ließ die polnische Postverwaltung am 5. Januar an verschiedenen Stellen Danzigs polnische Briefkästen anbringen. Danzig wandte sich sofort an den Hohen Kommissar und forderte eine Entscheidung darüber, daß durch die Entscheidung vom 25. Mai 1922, die nunmehr eine res iudicata darstelle, der polnische Postdienst auf das Postamt am Heveliusplatz beschränkt sei und sich nicht auf Briefkästen und Briefträger außerhalb dieses Amtes erstrecken dürfe. Noch vor dieser Entscheidung forderte der Hohe Kommissar am 9. Januar den polnischen diplomatischen Vertreter auf, den durch das polnische fait accompli gestörten Zustand wiederherzustellen. Polen lehnte ab. Darauf entschied der Hohe Kom-

[98]) Grünbuch, V, S. 266 ff., Zbiór dokumentów, II, S. 207 f.

missar am 2. Februar 1925, daß das Vorgehen Polens nicht berechtigt sei, daß es außerhalb seines Postamtes am Heveliusplatz keine Briefkästen anbringen und keinen Bestelldienst einrichten dürfe. Gegen diese Entscheidung legte Polen Berufung beim Rat des Völkerbundes ein, der den Ständigen Internationalen Gerichtshof im Haag beauftragte, sich gutachtlich über diese Frage zu äußern[99]). Der Gerichtshof billigte die Entscheidung des Hohen Kommissars vom 2. Februar nicht. Er führte aus, daß die Entscheidung des Hohen Kommissars vom 25. Mai 1922 keine res iudicata in dieser Sache darstelle. Ihr Punkt 1 handle nur von der Gebäudefrage und nicht darüber, ob die Tätigkeit des Postdienstes auf das Innere des oder der Gebäude beschränkt sei. Punkt 3 betreffe nur die Beförderungsfrage und verbiete die Annahme und Ausgabe von Postsendungen auf dem Verbindungsweg durch das Gebiet der Freien Stadt mit Ausnahme des in Punkt 1 erwähnten Postamtes. Daraus folge, daß Polen nur ein Postamt in Danzig haben dürfe, und daß keinerlei Postsachen beim Durchgang durch Danziger Gebiet angenommen oder ausgegeben werden dürften; aber nicht, daß dieses Postamt seine Tätigkeit nicht auch außerhalb seines Gebäudes durch Briefkästen und Briefträger ausüben könne. Auch aus den Bestimmungen des Pariser Vertrages oder des Warschauer Abkommens folge nicht, daß die polnische Postverwaltung bei ihrer Tätigkeit auf das Innere ihrer Gebäude angewiesen sei. Der Postdienst, den Polen im Danziger Hafen zu errichten befugt sei, müsse vielmehr nach dem gewöhnlichen Wortsinn dahin aufgefaßt werden, daß er alle normalen Obliegenheiten eines Postdienstes umfasse, also auch die Einsammlung und Verteilung von Postsachen außerhalb des eigentlichen Postamtes. Eine Einschränkung in dieser Hinsicht würde so außerordentlicher Art sein, daß man sie — mangels besonderer Erwähnung — nicht in die Vertragstexte hineinlegen dürfe. Es sei weiter völlig klar, daß die Polen vertragsmäßig zuerkannten Rechte auf Verbindung mit dem Danziger Hafen diesen in gebietsmäßigem Sinne meinten. Mit der Frage, welches die genauen Grenzen des Hafens seien, habe sich der Gerichtshof nicht zu befassen. Mangels gegenteiliger Vereinbarung sei anzunehmen, daß innerhalb des Hafens die Post-, Telegraphen- und Telephonverbindungen auch dem Publikum in gewöhnlicher Weise offenstehen sollten, und nicht auf polnische Behörden und Beamte beschränkt seien. Außerhalb der Grenzen des Hafens sei dagegen die polnische Postverwaltung zu postalischer Betätigung nicht berechtigt. Die Tatsache, daß die vertragschließenden Teile im Artikel 168, I b, des Warschauer Abkommens den Abschluß besonderer Vereinbarungen in dieser

[99]) Publications de la Cour, série B, no 11.

Richtung vorgesehen hätten, zeige nur, daß mangels derartiger Vereinbarungen die Tätigkeit des polnischen Postdienstes auf den Hafen beschränkt sei. Aus all diesen Gründen sei Polen berechtigt, auch außerhalb seines Postgebäudes am Heveliusplatz Briefkästen anzubringen und Postsachen einzusammeln und zu verteilen.

Einer kritischen Betrachtung kann dieses Gutachten nicht standhalten. Wenn auch Ziffer 1 der Entscheidung des Hohen Kommissars vom 25. Mai 1922 lediglich von der Gebäudefrage handelt, so sagt doch Ziffer 3 ausdrücklich, daß der polnische Post-, Telegraphen- und Fernsprechdienst nur von einem Platz auf Danziger Gebiet zu einem oder mehreren Plätzen auf polnischem Gebiet führen darf, und daß keine Postsendungen, Telegraphen- oder Fernsprechnachrichten auf diesen Verbindungswegen angenommen oder ausgegeben werden dürfen, ausgenommen in den in Nr. 1 bezeichneten Gebäuden (establishment). Die Bedeutung dieses Satzes kann keinem Zweifel unterliegen: er verbietet die Annahme oder Ausgabe von Postsendungen außerhalb des oder der polnischen Postgebäude, denn es heißt ausdrücklich „except in the establishment described in (I) above" und nicht „except by the post-office established in — —". An diesem klaren Wortlaut ist nichts zu deuteln; Ziffer 3 betrifft eben nicht nur die Beförderungsfrage, sondern auch die Frage der Annahme und Ausgabe von Postsendungen. Mit der gesamten Entscheidung ist auch dieser Punkt rechtskräftig geworden. Diese formelle Rechtslage entspricht durchaus der Auslegung, welche die Bestimmungen des Pariser Vertrages erfahren müssen. Der Haager Gerichtshof ist der Meinung, daß eine Beschränkung des Postdienstes auf das Innere des oder der Gebäude so außerordentlicher Art sei, daß sie mangels besonderer Erwähnung nicht in die Vertragstexte hineingelesen werden dürfe. Tatsächlich ist aber die Einräumung der Befugnis, auf fremdem Boden neben dem dortigen Postdienst einen eigenen zu errichten, eine Souveränitätsbeschränkung so außerordentlicher Art, daß jede Ausdehnung dieses Postdienstes, die nicht ausdrücklich vorgesehen ist, als nicht zugestanden betrachtet werden muß. Das Gegenteil wäre im vorliegenden Falle nur anzunehmen, wenn ein Postdienst ohne Briefträger und Briefkästen sinn- und zwecklos wäre, der Begriff „Postdienst" (service des postes, post service) also diese Dinge notwendig umfaßte. Das ist aber nicht der Fall; vielmehr behält der polnische Postdienst auch ohne Briefträger und Briefkästen seinen Sinn, was ja sein Bestehen vor dem 5. Januar 1925 beweist. Bei den engen Beziehungen zwischen Danzig und Polen ist leicht zu erkennen, welchen Besonderheiten der polnische Postdienst in Danzig sein Entstehen verdankt: es soll den in der Freien Stadt ansässigen polnischen Dienststellen und Behörden die Möglichkeit gegeben werden, durch einen eigenen, von

keinem fremden Staat überwachten Postdienst mit ihrem Lande zu verkehren. Außerdem soll sich auch das polnische Postamt in Danzig mit durchgehenden Postsendungen von Polen nach Übersee und umgekehrt befassen können[100]). Beide Ziele sind aber ohne polnische Briefträger und polnische Briefkästen zu erreichen, die den polnischen Postdienst der breiten Öffentlichkeit zugänglich und ihn damit zum Wettbewerber der Danziger Postverwaltung machen — ein Ergebnis, das dem Kapitel IV des Pariser Vertrages nicht entspricht, der in Art. 31 alle anderen Post-, Telegraphen- und Fernsprechverbindungen nicht nur auf dem Gebiet der Freien Stadt, sondern auch zwischen dieser und dem Ausland — wozu zweifelsohne auch Polen gehört — als Sache der Freien Stadt bezeichnet.

In seiner Sitzung vom 11. Juni 1925 nahm der Völkerbundsrat dieses Gutachten des Haager Gerichtshofs an[101]), womit es als Berufungsentscheidung (Art. 39 Abs. 2 Paris. Vertrag) für Danzig und Polen verbindlich wurde. Der Völkerbundsrat beschloß gleichzeitig, einen Ausschuß von drei technischen und einem juristischen Sachverständigen einzusetzen, der die Grenzen des Danziger Hafens für die Zwecke des polnischen Postdienstes unter Berücksichtigung der vom Haager Gerichtshof in seinem Gutachten ausgesprochenen Richtlinien feststellen sollte. Am 19. September 1925 trug der spanische Vertreter Quiñones de León die Ergebnisse der Ausschußarbeit dem Rat des Völkerbundes vor[102]). Danzig hatte gefordert, daß als „Hafen" nur die Hafengewässer und gewisse technische Einrichtungen am Ufer bezeichnet würden; während Polen die rote Abgrenzungslinie für die Eisenbahnen des Hafenausschusses aus der Entscheidung des Hohen Kommissars vom 15. August 1921 als Grenze des Hafens festgelegt haben wollte. Der Ausschuß hat einstimmig festgestellt, daß der Hafen „in postalischem Sinn" nicht auf die technischen Hafeneinrichtungen beschränkt sei, sondern auch das Gebiet umfassen müsse, auf dem sich die wirtschaftlichen Unternehmungen wie Banken, Handelsfirmen und Fabriken befinden. Er grenzte dieses Gebiet auf einer Karte durch eine grüne Linie ab. Da sich diese Grenzen mit der Zeit verändern könnten, soll auf Antrag einer der beiden Parteien eine Neufeststellung erfolgen können. Der Hohe Kommissar des Völkerbundes empfahl dem Rat die Annahme dieser Grenzziehung. Trotz des Einspruchs der Freien Stadt, die auf den Widerspruch dieser Grenzziehung mit dem Wortlaut der Verträge und des Gutachtens des Haager Gerichtshofes hinwies und eine Grenzfestsetzung durch diesen Gerichtshof forderte, nahm der Völkerbundsrat

---

[100]) Vergleiche dazu Entsch. des Hohen Kommissars vom 23. 12. 1922 unter Nr. 5; Entscheidungen, 1922, Nr. 12.

[101]) Journal officiel, 1925, S. 882 ff.

[102]) Official Journal, 1925, S. 1371 ff., 1737 ff.

den Vorschlag des Ausschusses an, der damit als Entscheidung einer Berufung gegen ein Urteil des Hohen Kommissars für Danzig und Polen rechtskräftig wurde.

3. Der polnische Umschlageplatz für Munition und Kriegsgerät in Danzig und der Aufenthalt polnischer Kriegsschiffe im Danziger Hafen.

Artikel 28 des Pariser Vertrages hatte Polen das Recht gegeben, Waren aller Art über Danzig aus- und einzuführen, soweit dies nicht durch polnische Gesetze verboten ist. Da kein polnisches Gesetz die Einfuhr von Kriegsmaterial und Munition verbietet, ist Polen berechtigt, den Danziger Hafen auch für diesen Zweck zu benutzen. Am 5. März 1921 hatte der polnische Delegierte beim Völkerbund diesen ersucht, Maßnahmen zu ergreifen, die dies Recht sicherstellen. Der Völkerbundsrat hatte in seiner Sitzung vom 22. Juni 1921 einen Ausschuß zur Prüfung dieser Maßnahmen ernannt [103]), dem unter anderen Haking als Hoher Kommissar des Völkerbundes, Sahm als Präsident des Danziger Senats und Askenazy als polnischer Delegierter beim Völkerbund angehörten. Die Freie Stadt erkannte grundsätzlich das Recht Polens auf Einfuhr von Kriegsgerät durch Danzig an, hatte aber Bedenken wegen eines geeigneten Löschungsplatzes, da die Lagerung von Munition eine Gefahr für die Stadt Danzig und ihre Bewohner bedeute. Man einigte sich jedoch vor dem vom Völkerbund eingesetzten Ausschuß über folgende Grundsätze:

1. Es soll der polnischen Regierung ein besonderer Platz am Weichselufer zum Löschen, zur vorübergehenden Lagerung und zur Weiterbeförderung des durchgehenden Kriegsgerätes nach Polen zur Verfügung gestellt werden.

2. Dieser Platz soll von den bewohnten Teilen der Stadt genügend entfernt sein und so abgesondert wie möglich liegen. Der Hafenausschuß soll die für die Sicherheit der Freien Stadt erforderlichen Maßnahmen feststellen.

Der französische Delegierte hatte die Holminsel als den geeignetsten Ort zur Errichtung des Lager- und Umschlageplatzes bezeichnet. Über diesen Vorschlag konnten sich Polen und die Freie Stadt jedoch nicht einigen; sie beschlossen daher, diese Frage dem Hafenausschuß zu überweisen. Der Ausschuß kam zu dem Schluß, daß es im Hafen von Danzig keinen Platz gäbe, der von den bewohnten Teilen der Stadt weit genug entfernt sei, um jede Gefahr auszuschalten. Trotzdem schlug er einen Ort auf der Südwestecke

[103]) Journal officiel, 1921, S. 672 f., Grünbuch, V, S. 196 ff., Zbiór dokumentów, II, S. 37.

des Hafenbeckens der Insel Holm vor, der diesem Erfordernis noch am meisten entspreche. Die polnische Regierung lehnte diesen Vorschlag ab und forderte einen Platz auf der östlichen Seite des erwähnten Beckens. Die endgültige Entscheidung des Hafenausschusses hielt an seinem Vorschlag fest, lehnte aber jede Verantwortung für gegebenenfalls entstehenden Explosionsschaden ab. Polen forderte nunmehr eine Entscheidung des Hohen Kommissars, die am 7. April 1922 erging[104]). Sie bestätigte den Beschluß des Hafenausschusses, da die von Polen gewünschte Stelle eine zu große Gefahr für Danzig, seine Bewohner und seinen Handel bedeute. Da aber auch der vorgesehene Platz mit diesen Gefahren verbunden sei, sollten beide Regierungen in Verhandlungen eintreten, um sich über den Bau eines Kanals und eines Beckens auf der Ostseite der Toten Weichsel nahe ihrer Mündung zu einigen, dessen Kosten sie je zur Hälfte tragen sollten. Das Eigentum dieses Platzes soll dem Hafenausschuß übertragen werden, der die Benutzung ohne Entgelt auf unbestimmte Zeit Polen überläßt. Polen ist allein für jeden Schaden verantwortlich, der durch einen Munitionstransport in der Freien Stadt entsteht; der Schadenersatz soll durch Vereinbarungen zwischen den beiden Regierungen festgesetzt werden. Bis zur Fertigstellung des vorgesehenen Kanals und Beckens soll Polen die vom Hafenausschuß bezeichnete Stelle der Insel Holm vorübergehend zum Gebrauch für seine Munitionstransporte erhalten, während das Eigentum daran dem Hafenausschuß verbleibt. Beide Regierungen legten gegen diese Entscheidung Berufung beim Völkerbundsrat ein, der sie aber verwarf und am 1. September 1922 die Entscheidung seines Hohen Kommissars bestätigte[105]). Trotzdem war eine Einigung beider Parteien über den Bau und die Lage des in der Entscheidung erwähnten Kanals und Beckens nicht zu erreichen. Der Völkerbundsrat beschloß daher am 14. Dezember 1923, vier Sachverständige zu benennen, die ihm einen Ort bezeichnen sollten, der den Grundsätzen entspreche, über die Danzig und Polen sich geeinigt hatten[106]). Die Sachverständigen sprachen sich für die Westerplatte aus, eine Halbinsel unweit der Mündung der Toten Weichsel, gegenüber der Ortschaft Neufahrwasser, welche die gewünschten Erfordernisse am besten erfülle[107]). Die Freie Stadt verwahrte sich gegen diese Lösung, da durch sie die Gefahr für Danzig und seine Bewohner nicht beseitigt werde, denn die Westerplatte liege nur etwa hundert Meter von dem stark bevölkerten Vorort Neufahrwasser entfernt. Außerdem hätten sich die Umstände, auf Grund derer Polen einen Munitionsladeplatz in Danzig bean-

[104]) Zbiór dokumentów, II, S. 126 ff.
[105]) Zbiór dokumentów, II, S. 171 f., Journal officiel, 1922, S. 1171.
[106]) Zbiór dokumentów, II, S. 264, Journal officiel, 1924, S. 350 f.
[107]) Journal officiel, 1924, S. 691 ff., annexe 620 a.

spruche, geändert. Danzig sei nicht mehr der einzige Hafen, durch den Polen seine Munition und Kriegsgeräte einführen könne. Vielmehr habe sich Polen in Gdingen einen Hafen geschaffen, der für diesen Zweck durchaus geeignet sei. Aus diesen Gründen schlug Danzig vor, der Völkerbundsrat solle entscheiden, daß auf dem Gebiet der Freien Stadt kein geeigneter Platz für ein polnisches Munitionslager vorhanden sei[108]). Der Rat schloß sich jedoch der Meinung seiner Sachverständigen an[109]) und beschloß, die Entscheidung des Hohen Kommissars vom 7. April 1922 durch folgende Bestimmungen zu ersetzen:

a) Das Eigentum an der Westerplatte wird dem Hafenausschuß übertragen, der die ausschließliche Benutzung dieses Gebiets Polen ohne Entgelt überläßt. Diese Benutzung soll allein in dem Löschen, der Lagerung und der Weiterbeförderung von durchgehender Munition und Kriegsgerät nach Polen bestehen.

b) Der Hafenausschuß soll die nötigen technischen Vorarbeiten für das zu erbauende Hafenbecken leisten.

c) Die Kosten werden von der Danziger und der polnischen Regierung zu gleichen Teilen getragen.

. . . .

g) Mit dem Augenblick, in dem Polen die Westerplatte in Benutzung nimmt, ist die polnische Regierung allein verpflichtet, den Personen- und Sachschaden zu ersetzen, der durch eine Explosion polnischer Munition entstehen könnte. Die Höhe des Schadenersatzes wird durch Vereinbarung beider Regierungen festgestellt werden.

Nach weiteren Verhandlungen und Streitigkeiten nahm Polen am 31. Oktober 1925 die Westerplatte in Besitz und Benutzung. Meinungsverschiedenheiten über einzelne Fragen blieben jedoch bestehen, so besonders darüber, ob die Danziger Behörden das Recht haben, die Westerplatte in Ausübung ihrer Amtsbefugnisse zu betreten, und was unter Kriegsmaterial zu verstehen sei. Vor dem Rat des Völkerbundes fanden mit Beteiligung Polens und der Freien Stadt langwierige Verhandlungen statt[110]), die im einzelnen darzulegen hier nicht der Ort ist. Schließlich kamen beide Regierungen am 4. August 1928 überein[111]), die strittigen Fragen, die mit der Benutzung des Hafenbeckens auf der Westerplatte für Kriegsmaterialtransporte im Zusammenhang stehen, bis auf weiteres zu vertagen. Polen erklärte

[108]) Sahm, in der Sitzung des Völkerbundsrats, am 14. März 1924, Journal officiel, 1924, S. 529 ff., besonders S. 531 f.

[109]) Journal officiel, 1924, S. 536 f.

[110]) Vergleiche Journal officiel, 1927, S. 1423 ff.

[111]) Grünbuch, XI, S. 154 ff.

sich einverstanden, daß das Hafenbecken der Westerplatte nicht nur dem Umschlag und der Lagerung von polnischem Kriegsgerät dienen soll, sondern auch für allgemeine Handelszwecke ausgenutzt wird. Zu diesem Zwecke wurde die Westerplatte in drei Zonen eingeteilt [112]). Die blaue Zone wird für die Benutzung durch Handelsschiffe und dem allgemeinen Güterumschlag freigegeben und vom Hafenausschuß verwaltet. Der Zoll- und Polizeidienst wird in dieser Zone in derselben Weise wie an den übrigen Stellen des Hafens ausgeübt. Zwecks Ein- oder Ausfuhr polnischer Munition oder Kriegsmaterials hat Polen das Recht, eine vorübergehende Räumung der Zone zu verlangen, und zwar die Südseite des Beckens nach vorheriger 48stündiger Ankündigung, die Nordseite nach vorangehender siebentägiger Ankündigung. Die zweite, rote Zone dient der Lagerung polnischer Munition und polnischen Kriegsgeräts und bleibt dem allgemeinen Verkehr verschlossen. Der Danziger Polizeipräsident hat das Recht, diesen Teil der Westerplatte zu betreten, um sich von der Einhaltung der Sicherheitsvorschriften zu überzeugen. Er kann sich dabei von seinem ständigen Stellvertreter vertreten lassen. Stellt er eine Übertretung der Vorschriften fest, so kann er dies entweder dem Befehlshaber der polnischen Bewachungsabteilung anzeigen oder Bericht an seine Regierung erstatten, die sich gegebenenfalls an die polnische Regierung wendet. Polen hat damit die Souveränität Danzigs über die Westerplatte anerkannt. Die grüne Zone ermöglicht die Erreichung der blauen Zone von der Landseite; sie führt durch die rote Zone hindurch, die sonst die blaue Zone vom übrigen Festland abschneiden würde. Solange die blaue Zone nicht für die Zwecke polnischer Munitionsaus- oder -einfuhr ganz oder zum Teil geräumt ist, kann die grüne Zone vom Personal des Hafenausschusses und der Staatsbahndirektion in Ausübung dienstlicher Verrichtungen betreten werden; die in ihr liegenden Gleisanlagen können während dieser Zeit vom Hafenausschuß und der Staatsbahndirektion für die Durchfuhr, den Aufenthalt und das Rangieren von Zügen und Wagen benutzt werden. Das Abkommen ist von beiden Teilen mit einer Frist von 6 Wochen kündbar und war zunächst als eine vorläufige Vereinbarung gedacht, durch die der grundsätzliche Standpunkt beider Regierungen nicht geändert werden sollte. Bis heute ist eine Kündigung des Abkommens jedoch nicht erfolgt.

Hand in Hand mit den Meinungsverschiedenheiten über den polnischen Munitionslager- und -ladeplatz in Danzig ging das Bestreben Polens, für diesen auf Danziger Gebiet eine eigene militärische Wache zu unterhalten. Aus der Zeit der Verwaltung Danzigs durch die alliierten Hauptmächte befand sich noch eine polnischen Truppenabteilung in Neufahrwasser, die ver-

[112]) Vergleiche die veranschaulichende Skizze in Grünbuch, XI, S. 164.

wendet worden war, um die Überführung polnischen Heeresbedarfs von den Schiffen zur Eisenbahn zu sichern. Nach der Errichtung der Freien Stadt forderte Danzig die Entfernung dieser Truppe, da ihr längeres Verbleiben die Hoheitsrechte der Freien Stadt verletze und mit dem Beschluß des Rats des Völkerbundes vom 17. November 1920 in Widerspruch stehe, nach welchem die Freie Stadt nicht als Militär- oder Marinestützpunkt benutzt werden darf. Die Abteilung sei auch unnötig, da die Behörden Danzigs bereit und in der Lage seien, den Schutz durchgehender Güter durchzuführen. Polen bestritt dies und behauptete, daß Sprengstoffanschläge und Diebstähle in Eisenbahnwagen mit polnischem Heeresgut vorgekommen seien. Der Hohe Kommissar schlug in seiner Entscheidung vom 4. Februar 1921 [113]) vor, daß die Danziger Behörden, um ihren guten Willen zu zeigen, die polnische Truppenabteilung weiterhin zur Bewachung polnischer Güter auf dem Gebiet der Freien Stadt dulden sollten, während die polnischen Behörden — um ihrerseits guten Willen zu zeigen — die Abteilung nach Möglichkeit ihres militärischen Charakters entkleiden sollten. Die polnische Regierung legte gegen diese Entscheidung Berufung beim Rat des Völkerbundes ein. Am 22. Juni 1921 kam es in Genf zu einer Vereinbarung zwischen Polen und der Freien Stadt [114]). Danzig erklärte sich bereit, Polen für einen von der Freien Stadt abgesonderten und entfernt liegenden Platz, der keine Exterritorialitätsrechte genießt, das Recht zuzuerkennen, Wach- und Aufsichtsmannschaften zu unterhalten, die zur Ausübung ihrer Tätigkeit bewaffnet sind und Uniform tragen. Die Stärke der Mannschaften soll im Einvernehmen zwischen der polnischen Regierung und dem Hohen Kommissar festgelegt werden.

Nachdem die Westerplatte endgültig zum polnischen Munitionsladeplatz bestimmt worden war, forderte Polen vom Hohen Kommissar die Genehmigung, dort eine dem polnischen Kriegsminister unterstehende Abteilung regulärer polnischer Soldaten in Stärke von 2 Offizieren, 20 Unteroffizieren und 66 Mann für dauernd zu unterhalten. Der Hohe Kommissar hegte keine Bedenken, weil er meinte, daß durch diese Maßnahme die Sicherheit der Stadt Danzig erhöht werde. Seine endgültige Einwilligung wollte er aber nicht geben, ohne dem Völkerbundsrat Gelegenheit geboten zu haben, die Vereinbarkeit des polnischen Wunsches mit Artikel 5 der vom Völkerbund garantierten Danziger Verfassung zu untersuchen, der bestimmt, daß die Freie Stadt ohne Genehmigung des Völkerbundes nicht als Militär- oder Marinestützpunkt dienen darf. Der Rat verneinte die Frage, daß es sich bei dieser Truppe um die Errichtung eines polnischen Militärstützpunktes handle [115]).

---

[113]) Entscheidungen, 1921, S. 4 ff.
[114]) Grünbuch, V, S. 202 ff.
[115]) Journal officiel, 1926, S. 137 f., S. 283 ff.

Denn der Beschluß des Rates vom 14. März 1924 besage, daß die Westerplatte ausschließlich dem Löschen, der Lagerung und der Weiterbeförderung polnischen Kriegsgeräts und polnischer Munition dienen solle. Dies schließe aus, daß die Wachmannschaften andere Aufgaben haben könnten, als sich mit dem besagten Kriegsgerät und dessen Beförderung zu befassen. Trotz des Widerspruchs der Freien Stadt erhielt Polen so die Möglichkeit, auf Danziger Gebiet eine Wachtruppe mit beschränktem Aufgabenkreis zu unterhalten.

Als Ausfluß seines „Rechts auf freien und sicheren Zugang zur See" hatte Polen einen Anlegeplatz für seine Kriegsschiffe im Danziger Hafen beansprucht. Der erste polnische Entwurf für den Pariser Vertrag hatte für Polen das Recht vorgesehen, den Danziger Hafen und seine Einrichtungen für den Aufenthalt, die Ausbesserung und Verproviantierung seiner Kriegsschiffe zu benutzen. Der zweite polnische Entwurf enthielt ähnliche Bestimmungen. Inhalt des Pariser Vertrages sind diese polnischen Wünsche nicht geworden, weil es die Botschafterkonferenz ablehnte, über den Rahmen des Artikels 104 hinauszugehen, der nur Bestimmungen über die Sicherstellung der polnischen Aus- und Einfuhr über den Danziger Hafen vorsieht, jedoch nichts über das Verweilen polnischer Kriegsschiffe sagt. Polen versuchte das, was es von der Botschafterkonferenz nicht erreichen konnte, auf dem Weg über den Völkerbund zu erlangen. In einem Brief vom 5. März 1921 forderte die polnische Abordnung beim Völkerbund von diesem unter anderem die Ermächtigung, im Danziger Hafen einen „Point d'attache" für die Boote seiner Küstenpolizei zu haben. Der Bericht Ishiis vom 22. Juni 1921 [116]) über die Verteidigung der Freien Stadt sah vor, daß es zwar im Augenblick nicht nötig sei, festzustellen, wie die Verteidigung Danzigs gegen Angriffe von der Seeseite zu erfolgen habe, daß aber der Hohe Kommissar trotzdem den Auftrag erhalten solle, zu untersuchen, wie im Hafen von Danzig ein port d'attache für polnische Kriegsschiffe geschaffen werden könne, ohne Danzig zum polnischen Marinestützpunkt zu machen. Der Hohe Kommissar schlug in seinem Bericht vor, ein Sachverständigengutachten über die Frage einzuholen, da er nicht wisse, wie er einen port d'attache von einem Marinestützpunkt unterscheiden solle. Noch bevor sich der Völkerbund mit diesem Gutachten befaßt hatte, kamen Danzig und Polen am 8. Oktober 1921 überein, daß der Danziger Hafen vorläufig von polnischen Kriegsschiffen benutzt werden dürfe, bis die Frage des port d'attache vom Völkerbund entschieden sei [117]). Der Rat des Völkerbundes nahm von diesem Übereinkommen Kenntnis und beschloß, die Frage des port d'attache zu ver-

[116]) Zbiór dokumentów, II, S. 35 f.
[117]) Grünbuch, V, S. 208.

tagen [118]). Das vorläufige Abkommen vom 8. Oktober blieb weiterhin in Kraft. Nachdem sich Polen in Gdingen einen eigenen Hafen geschaffen hatte, Danzig also nicht mehr der einzige Überwinterungs- und Ausbesserungsplatz war, hielt die Freie Stadt die Voraussetzungen des Abkommens für nicht mehr gegeben und versuchte, seine Beendigung zu erwirken. Polen weigerte sich, dem zuzustimmen, und Danzig fand sich unter dem Druck des Völkerbundes zur Verlängerung des Abkommens bereit [119]). Endlich, am 19. September 1931, entschloß sich der Rat des Völkerbundes, ein Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs im Haag über die Frage einzuholen, ob Polen durch den Versailler Vertrag, den Pariser Vertrag oder durch Entscheidungen des Völkerbundsrates oder des Hohen Kommissars ein Recht auf das Einlaufen und Ankern seiner Kriegsschiffe im Danziger Hafen erhalten habe. Der Ständige Gerichtshof verneinte die Frage mit 11 gegen 3 Stimmen [120]), indem er ausführte: der Versailler Vertrag erwähnt nichts von einem Recht polnischer Kriegsschiffe, ohne Erlaubnis der Freien Stadt den Danziger Hafen anzulaufen. Er sieht in seinem Artikel 104 Ziffer 2 lediglich vor, daß der zwischen Danzig und Polen abzuschließende Vertrag diesem die freie Benutzung und den Gebrauch der Wasserstraßen, Docks, Binnenhäfen, Ladestraßen und sonstigen für die polnische Aus- und Einfuhr notwendigen Anlagen gewährleisten soll. Die Auslegung dieser Bestimmungen kann nur zu dem Ergebnis führen, daß Polen den Hafen von Danzig zu Handelszwecken soll benützen können. Das ist auch von dem Vertreter der polnischen Regierung nicht bestritten worden. Er behauptete aber, daß das Recht Polens auf Benutzung des Danziger Hafens sich aus den Grundsätzen ergebe, die der Errichtung der Freien Stadt zugrunde liegen, und deshalb könne sich Polen auf den Versailler Vertrag berufen. Der Gerichtshof schloß sich dieser Beweisführung nicht an, sondern erklärte: wenn Polen während des Krieges oder der Friedensverhandlungen das Versprechen eines freien und sicheren Zugangs zur See erhalten hat, so ist das heute eine geschichtliche Tatsache; es spricht aber nichts dafür, daß Abschnitt XI, Teil III, des Versailler Vertrages und der auf Grund des Artikels 104 geschlossene Pariser Vertrag nicht eine vollständige Erfüllung dieses Versprechens darstellten. Der Gerichtshof lehnt die Ansicht ab, daß der Text des Versailler Vertrages erweitert werden kann, indem man Bestimmungen hineinliest, die sich aus den Absichten der Urheber des Vertrages ergeben sollen, aber im

---

[118]) Bericht Ishiis vom 12. 1. 1922, Zbiór dokumentów, II, S. 102 f.

[119]) Vergleiche z. B. den Briefwechsel zwischen dem Danziger Senat und dem diplomatischen Vertreter Polens in Danzig vom 4. 8. 1928, Grünbuch, XI, S. 166 f., und die vorläufige Regelung der Frage vom 19. 9. 1931, Grünbuch, XI, S. 171.

[120]) Publications de la Cour, série A/B, no 43.

Text selbst keinen Ausdruck gefunden haben. Auch die Verteidigung Danzigs oder die Sicherung des polnischen Zugangs zur See kann den polnischen Anspruch nicht rechtfertigen; denn beide Aufgaben liegen nicht Polen, sondern dem Völkerbund ob. Die Artikel 26 und 28 des Pariser Vertrages verleihen Polen nur Rechte für seine Aus- und Einfuhr, nicht aber für seine Kriegsschiffe. Eine Entscheidung des Hohen Kommissars sei über die Frage nicht ergangen. Dagegen liege ein Beschluß des Rates des Völkerbundes vom 22. Juni 1921 vor, der in der Hauptsache die Verteidigung Danzigs behandele und in seiner Ziffer 7 den Hohen Kommissar mit der Untersuchung beauftrage, wie in Danzig ein port d'attache für polnische Kriegsschiffe geschaffen werden könne, ohne dadurch einen Marinestützpunkt zu errichten. Polen habe nun behauptet, daß dieser Beschluß mehr darstelle als eine bloße Anweisung an den Hohen Kommissar. Es sei eine grundsätzliche und endgültige Anerkennung des polnischen Anspruchs durch den Rat, der die Einzelheiten zukünftiger Regelung überlassen habe. Der Gerichtshof lehnt auch diese Ansicht ab; denn tatsächlich enthält Ziffer 7 des Beschlusses vom 22. Juni 1921 nichts als eine Anweisung an den Hohen Kommissar, die betreffende Frage zu untersuchen. Bevor die Frage, ob ein port d'attache nicht notwendig auch ein Marinestützpunkt ist, nicht gelöst ist, würde es für den Rat des Völkerbundes schwierig gewesen sein, eine grundsätzliche Entscheidung zu fällen. Der Beschluß bildet lediglich den Beginn einer Untersuchung, die durch den Abschluß der vorläufigen Vereinbarung vom 8. Oktober 1921 unterbrochen wurde, um seitdem nicht wieder aufgenommen zu werden. Der polnische Anspruch auf einen port d'attache in Danzig ist daher durch nichts begründet.

Der Rat des Völkerbundes nahm dieses Gutachten an und verwies die beiden Regierungen nach dieser Klärung der Rechtslage auf den Verhandlungsweg [121]). Unter Zugrundelegen des Gutachtens kam am 13. August 1932 unter dem Vorsitz des Hohen Kommissars ein Protokoll zustande [122]), welches das Einlaufen und den Aufenthalt polnischer Kriegsschiffe im Hafen von Danzig regelt. Es geht davon aus, daß die polnischen Kriegsschiffe beim Besuch des Danziger Hafens grundsätzlich den gleichen Regeln unterliegen wie die Kriegsschiffe anderer fremder Staaten. Die völkerrechtlich allgemein anerkannten Grundsätze dieser Behandlung wurden in einer Anlage dem Protokoll beigefügt [123]). Um aber zur Besserung der Danzig-polnischen Bezie-

[121]) Journal officiel, 1932, S. 488 f.

[122]) Grünbuch, XI, S. 172 ff., Journal officiel, 1933, S. 142 f., Martens-Triepel, Nouveau Recueil Général de Traités, 3. XXVIII, S. 644 ff

[123]) Grünbuch, XI, S. 176 ff., Journal officiel, 1933, S. 143 ff., Martens-Triepel, Nouveau Recueil Général de Traités, 3. XXVIII, S. 646 ff.

hungen beizutragen, hat der Senat den polnischen Wünschen Rechnung getragen und den polnischen Kriegsschiffen eine Reihe von Erleichterungen gegenüber den international geltenden Regeln zugebilligt. So braucht nicht in jedem einzelnen Falle eine Benachrichtigung auf diplomatischem Wege zu erfolgen, sondern die polnische Regierung teilt dem Senat zu Beginn jedes Jahres amtlich die Namen der Schiffe mit, die den Danziger Hafen anlaufen werden. Vor dem Einlaufen jedes Schiffes muß der diplomatische Vertreter Polens dies dem Lotsenkommandeur des Hafenausschusses anzeigen. Falls die polnischen Schiffe den Hafen aus wirtschaftlichen Gründen anlaufen, verzichtet der Senat im allgemeinen auf Salute und offizielle Besuche. Die Zahl der polnischen Kriegsschiffe, die aus wirtschaftlichen Gründen gleichzeitig den Hafen anlaufen, sowie die Dauer ihres Aufenthalts ist nicht begrenzt. Die Entsendung unbewaffneter Patrouillen an Land zur Überwachung von Landgängern unterliegt der Genehmigung des Polizeipräsidenten, die dieser im allgemeinen erteilen wird. Diese Erleichterungen sollen zunächst für einen Zeitraum von 3 Jahren gelten und während dessen nicht geändert werden. Der polnische diplomatische Vertreter erklärte darauf, daß die natürliche Folge dieser Regelung sein werde, daß die polnische Regierung die Ausbesserung ihrer Kriegsschiffe soweit wie möglich in Danzig vornehmen lassen werde[124]).

4. Die Ausnutzung des Danziger Hafens durch Polen.

Als die alliierten Mächte auf der sogenannten Friedenskonferenz beschlossen hatten, Danzig vom Deutschen Reich abzutrennen und als Freie Stadt zu errichten, war dies unter der Voraussetzung geschehen, daß Polen auf andere Weise keinen Zugang zum Meer erhalten könne. Sachverständige hatten festgestellt, daß der Bau eines anderen Hafens an der polnischen Küste zu großen Schwierigkeiten begegnen würde[125]). Es schien daher selbstverständlich, daß Polen sich auch in vollem Maße des Danziger Hafens für seine Aus- und Einfuhr bedienen würde, weil ein anderer eigener Hafen nicht vorhanden war. Die polnische Regierung beschloß jedoch schon 1920, einen eigenen Hafen an ihrer Küste zu errichten — angeblich aus Gründen der nationalen Verteidigung zu diesem Unternehmen gezwungen[126]). Die wirklichen Gründe zu untersuchen, die zum Ausbau des Fischerdorfes Gdingen zum polnischen Hafen führten, ist hier nicht der Ort. Es genüge die Feststellung,

---

[124]) Grünbuch, XI, S. 185.

[125]) Temperley, History of the Peace Conference, VI, S. 257 f.

[126]) Vergleiche dazu den Vortrag Strasburgers, s. Zt. diplomatischer Vertreter Polens in Danzig, vor der Carnegie-Stiftung am 23. 5. 1930 in: Dantzig et quelques aspects du problème germano-polonais.

daß Danzig etwa seit 1928 den Wettbewerb Gdingens zu fühlen begann, der in der Folgezeit durch Maßnahmen der polnischen Regierung noch erhöht wurde. Um dem zu begegnen, beantragte die Regierung der Freien Stadt am 9. Mai 1930 eine Entscheidung des Hohen Kommissars, daß Polen auf Grund der Ziffer VII der Entscheidung des Hohen Kommissars vom 15. August 1921 [127]) verpflichtet sei, den Danziger Hafen voll auszunutzen, und deshalb alle Maßnahmen treffen müsse, daß der über See gehende Teil des polnischen Waren- und Personenverkehrs im Danziger Hafen umgeschlagen wird, und Polen eine Begünstigung anderer Häfen zu unterlassen habe [128]). Der Hohe Kommissar wandte sich an den Generalsekretär des Völkerbundes mit der Bitte, ein Rechtsgutachten einzuholen, ob die von Danzig angezogene Entscheidung vom 15. August 1921 eine Verpflichtung oder nur eine Empfehlung für Polen darstelle, und welches ihre rechtliche Tragweite sei. Der Völkerbund ernannte einen Ausschuß, bestehend aus Sir John Fisher Williams, Raestad, Mitglied des Ständigen Schiedsgerichtshofs im Haag, und Hostie, Mitglied des Rechtsausschusses des beratenden und technischen Ausschusses für Verkehr und Durchfuhr. Nachdem der Ausschuß die Vertreter Danzigs und Polens gehört hatte, gab er zwei Gutachten über die Frage ab; ein Mehrheitsgutachten von Hostie und Sir John Fisher Williams und ein Gutachten von Raestad, der sich den Folgerungen der Mehrheit nicht anschloß.

Beide Gutachten stimmen darin überein, daß Ziffer VII der Entscheidung des Hohen Kommissars vom 15. August 1921 eine Verpflichtung darstellt und keine bloße Empfehlung. Denn die Ziffer VII ist in den Tenor der Entscheidung aufgenommen worden, ohne daß etwas die Annahme rechtfertige, sie habe einen anderen Charakter als die übrigen Ziffern der Entscheidung, die alle unter den Einleitungsworten „I decide therefore" — „Ich entscheide daher" stehen. Selbst wenn der Hohe Kommissar in dieser Ziffer die Anträge der Parteien überschritten hätte, würde sie rechtskräftig und damit verbindlich geworden sein, nachdem die Parteien durch das Abkommen vom 23. September 1921 auf Berufung gegen die Entscheidung verzichtet hatten. Dagegen weichen beide Gutachten in der Frage der rechtlichen Tragweite der Verpflichtung voneinander ab. Raestad glaubt annehmen zu müssen, daß das Anwendungsbereich der in der Ziffer ausgesprochenen

---

[127]) „The Polish Government will engage to make full use of the Port of Danzig whatever other ports she may open in the future on the Baltic coast"; Entscheidungen, 1921, S. 13 ff.

[128]) Vergleiche zu diesem und folgendem: Sammlung der Dokumente zum Rechtsstreit Danzig-Gdingen und den Bericht des Viscount Cecil, Journal officiel, 1932, S. 489 ff.

Verpflichtung auf Eisenbahnfragen beschränkt sei, da Ziffer VII nur eine Zusatzbestimmung zu den ersten vier Ziffern der Entscheidung sei, die es lediglich mit Eisenbahnfragen zu tun haben. Die buchstäbliche Ausführung der Ziffer VII führe außerdem zu dem Ergebnis, daß Polen verpflichtet wäre, eine Verpflichtung zu übernehmen, den Hafen voll auszunutzen, nicht aber, daß die Ziffer diese Verpflichtung selbst enthalte. Es sei jedoch möglich, diese Worte auch als eine Verhaltungsmaßregel zu verstehen, die absichtlich keine Einzelheiten regle, sondern deren Klarstellung der späteren Mitarbeit des Trägers der Verpflichtung überlasse. Dies sei besonders deshalb anzunehmen, weil Haking beim Erlaß der Entscheidung mehr oder weniger unbewußt die Notwendigkeit empfunden habe, die Klarstellung des genauen Inhalts der Ziffer VII den Parteien selbst zu überlassen. Die Ziffer enthalte daher keine Verhaltungsmaßregel für Polen, sondern bezeichne nur ein Ziel, das erreicht werden müsse, lasse Polen aber die Wahl der Mittel.

Dagegen stellte sich die Mehrheit des Ausschusses auf den Standpunkt, daß nach üblichem englischen Sprachgebrauch die Worte „will engage" angewandt worden seien, um auszudrücken, daß es sich nicht um eine Verpflichtung handelt, die mit der Entscheidung ihre Verwirklichung und Endigung erfährt, sondern auch für die Zukunft bestehen bleiben soll. Jedenfalls könnten die Worte nicht als gleichbedeutend ausgelegt werden mit „will enter into negotiations with . . ." Die Ziffer VII stelle daher eine Verpflichtung Polens zu einem Tun dar und sei kein bloßes pactum de contrahendo. Der klare Wortlaut der Ziffer lasse keiner anderen Ansicht Raum. Dies folge auch aus der Gegenüberstellung zu der Ziffer VIII, die nach Ansicht beider Parteien mit Ziffer VII in enger Beziehung stehe, und in der es ebenfalls heiße: „The Government of Danzig will engage to safeguard the interests of Poland as regards free access to the sea." Niemand werde aus der Fassung dieser Ziffer schließen wollen, daß Danzig erst durch Abschluß einer neuen Vereinbarung zu diesem Schutz verpflichtet sei. Vielmehr habe die Freie Stadt von jeher diese Verpflichtung als bestehend anerkannt. Ziffer VII sei auch nicht auf Eisenbahnfragen beschränkt, sondern habe allgemeine Bedeutung. Für Sir John Fisher Williams folgt dies unmittelbar aus dem Wortlaut, der die Gedanken zum Ausdruck bringe, welche die Parteien 1921 einmütig hatten. Hostie nimmt zwar diese Beweisgründe an, hält sie aber allein noch nicht für genügend. Für ihn folgt die weitergehende Auslegung daraus, daß die so gelesene Ziffer VII nur das ausdrückt, was stillschweigend bereits im Versailler Vertrag und in dem Pariser Vertrag enthalten sei. Aus beiden folge, daß nicht nur Polen Danzig gegenüber Rechte habe, sondern daß auch die Freie Stadt einen Anspruch auf wirklich unabhängiges Bestehen hat, soweit ihre Unabhängigkeit nicht durch

den Pariser Vertrag eingeschränkt werde. Diese wechselseitige Auffassung von den Rechten und Pflichten der beiden wirtschaftlich und rechtlich verbundenen Staaten sei einmal in der gemischten Organisation des Hafenausschusses verkörpert, sodann aber auch zu wiederholten Malen vom Hohen Kommissar in seinen Entscheidungen bestätigt worden [129]) und auch im Bericht des Vicomte Ishii vom 17. November 1920 zum Ausdruck gekommen. Da Danzig jedoch wirtschaftlich und finanziell nur unter der Bedingung lebensfähig sei, daß seinem Hafen ausreichender Verkehr zugeführt werde, der nach der geographischen Lage Danzigs zum größten Teil nur polnischer Verkehr sein könne, so dürfe Polen diesen Verkehr nicht unterbinden. Dies in Verbindung mit den aufgestellten Grundsätzen über die Wechselseitigkeit der Rechte und Pflichten im Verhältnis Danzigs zu Polen habe zur Folge, daß den Rechten Polens, die ihm zur Gewährleistung eines freien Zugangs zur See eingeräumt worden seien, die Pflicht Polens gegenüberstehe, sich Danzigs als seines seewärtigen Auswegs zu bedienen. Man könne dagegen nicht einwenden, daß dies nicht ausdrücklich in den Verträgen niedergelegt worden sei; denn man dürfe nicht außer acht lassen, daß Polen noch 1921 von Danzig als von seiner „einzigen Lunge" gesprochen habe. Es erübrige sich, jemandem, der nur eine Lunge habe, ausdrücklich die Verpflichtung aufzuerlegen, sich ihrer zu bedienen.

Der Hohe Kommissar hat in seiner Entscheidung vom 26. Oktober 1931 [130]) sich dem Gutachten der Mehrheit der Sachverständigen angeschlossen und entschieden, daß Ziffer VII der Entscheidung vom 15. August 1921 die Verpflichtung Polens enthalte, den Danziger Hafen voll auszunutzen. Diese Verpflichtung erfordere keineswegs den Abschluß von Ausführungsabkommen, sie sei auch nicht auf Eisenbahnfragen beschränkt, sondern habe allgemeine Tragweite. Polen sei indessen nicht verpflichtet, dafür zu sorgen, daß sein gesamter seewärtiger Verkehr über Danzig gehe; dies würde dem unbestrittenen Rechte Polens, andere Häfen an seiner Ostseeküste zu errichten, widersprechen. Bei der näheren Bestimmung der polnischen Verpflichtung sei nicht allein der Zustand des Danziger Hafens im Jahre 1921 zu berücksichtigen, sondern auch dessen spätere Entwicklung vernunftgemäß in Rechnung zu stellen. Aus der Verpflichtung Polens auf Grund der Ziffer VII folge, daß die polnische Regierung nicht durch Vorzugsmaßnahmen den Wettbewerb anderer Häfen zum Schaden Danzigs begünstigen dürfe.

---

[129]) Zum Beispiel Entscheidungen vom 1. September 1921, 5. September 1921, 6. Dezember 1921, 23. August 1922, 29. April 1923.

[130]) Als Einzelentscheidung vom Danziger Senat veröffentlicht; außerdem in Grünbuch, XII, S. 14–19.

Der Hohe Kommissar fügte hinzu, daß nach dieser Klärung der Rechtslage anzustreben sei, daß die beiden Regierungen über die Einzelfragen der Ausnutzung des Danziger Hafens in Verhandlungen einträten mit dem Ziele, zu einer Verständigung zu gelangen. Beide Regierungen legten gegen die Entscheidung Berufung ein; Danzig mit dem Antrag auf Abänderung einiger Sätze, Polen mit dem Antrag, die Entscheidung aufzuheben und festzustellen, daß es durch Ziffer VII der Entscheidung vom 15. August 1921 nicht unmittelbar verpflichtet sei und die Benutzung der ihm für seinen Handel zur Verfügung stehenden Häfen nach eigenem Gutdünken bestimmen könne[131]). Der Rat bat darauf den bereits auf Veranlassung des Hohen Kommissars befragten Juristenausschuß abermals um ein Gutachten über die neu aufgetretenen Fragen. Der Ausschuß kam zu der Auffassung, daß es juristisch unmöglich sei, eine genaue Auslegung der Entscheidung des Hohen Kommissars vom 15. August 1921 in abstracto zu geben[132]). Man könne nur einige Richtlinien über die Bedeutung der Worte „the polish Government will engage to make full use of the port of Danzig" geben. Dies bedeute vernünftigerweise nicht, daß Polen die Pflicht habe, seine Wirtschaftsorganisation zu ändern oder die Freiheit des Handels zu unterdrücken oder einzuschränken. Selbst wenn in einigen Fällen die Wahl der Häfen durch die beteiligten Kreise, ohne durch die öffentliche Gewalt beeinflußt zu sein, auf anderen als wirtschaftlichen Erwägungen beruhe, so könne Danzig dies nicht dem polnischen Staat zur Last legen. Nur im Falle eines Boykotts des Danziger Hafens seien die polnischen Behörden zum Einschreiten verpflichtet. Der Rat beschloß am 10. Mai 1932, die Entscheidung des Hohen Kommissars durch folgende Bestimmungen zu ersetzen: Punkt VII der Entscheidung vom 15. August 1921 enthält eine unmittelbare Verpflichtung der polnischen Regierung, die keiner Ausführungsvereinbarungen bedarf. Sie ist nicht auf Eisenbahnfragen beschränkt, sondern hat allgemeine Bedeutung; sie findet sowohl auf Personen- als auch auf Güterverkehr Anwendung, auch der Durchgangsverkehr durch Polen ist nicht ausgeschlossen. Ziffer VII enthält dagegen keine Verpflichtung der polnischen Regierung, den gesamten seewärtigen Verkehr Polens über Danzig zu leiten, oder Maßnahmen zu treffen, daß die Gefahr einer Nichtbenutzung nicht durch den Danziger Hafen, sondern die polnischen Ostseehäfen getragen werde. Bei der Auslegung der Verpflichtung der Ziffer VII ist die Entwicklung des Danziger Hafens unter vernünftiger Anwendung des Artikels 26 des Pariser Vertrages zu berücksichtigen. Die Entscheidung der Frage, ob Polen verpflichtet ist, keine Vorzugsmaßnahmen zugunsten anderer

[131]) Journal officiel, 1932, S. 489 ff.
[132]) Journal officiel, 1932, S. 1177 ff.

Häfen und zum Schaden Danzigs zu treffen, stellte der Rat zurück. Die Angelegenheit sollte an den Hohen Kommissar zurückverwiesen werden, der die Parteien auffordern sollte, über die Frage, ob die polnische Regierung den Hafen von Danzig nicht voll ausnutze, ihre Darlegung zu vervollständigen und ihre Wünsche über Einzelfragen zum Zwecke einer Entscheidung vorzulegen. Die Vertreter Danzigs und Polens nahmen diesen Beschluß an[133]). Die Entscheidung des Hohen Kommissars ist bis heute nicht notwendig geworden, da im Verlauf der Bestrebungen der neuen, nationalsozialistischen Regierung in Danzig, zu einem besseren Einvernehmen mit Polen zu kommen, am 5. August 1933 beide Regierungen dahin übereinkamen, das vor den Instanzen des Völkerbundes schwebende Verfahren für die Dauer des Übereinkommens einzustellen[134]). Die polnische Regierung verpflichtet sich, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um den Rückgang des seewärtigen Verkehrs des Danziger Hafens unter Berücksichtigung von Menge und Art der Ware zu verhindern. Sie wird in dieser Beziehung dem Danziger Hafen eine gleichbleibende Beteiligung am seewärtigen Verkehr sichern, soweit dies in ihrer Macht liegt. Die Parteien verpflichten sich, zu diesem Zweck durch regelmäßige Zusammenkünfte in Fühlung zu bleiben. Der Senat der Freien Stadt wird an der Förderung des seewärtigen Verkehrs im Rahmen der finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Danzigs mit der polnischen Regierung zusammenarbeiten. Beide Parteien behalten sich das Recht vor, nach vorheriger Ankündigung von drei Monaten die Wiederaufnahme des vor dem Hohen Kommissar schwebenden Verfahrens bei diesem zu beantragen. Zur Ausführung des Artikels 2 dieses Abkommens (Verpflichtung der polnischen Regierung, den Rückgang des seewärtigen Verkehrs des Danziger Hafens zu verhindern und ihm eine gleichbleibende Beteiligung an diesem Verkehr zuzusichern) unterzeichneten beide Regierungen am 18. September 1933 in Warschau ein Protokoll[135]), in dem sie übereinkamen, daß die in einer Anlage verzeichneten Mengen von Waren vom 1. Oktober 1933 bis zum 30. September 1934 im Danziger Hafen umgeschlagen werden müssen. Beide Regierungen verpflichten sich, in den Grenzen ihrer Zuständigkeit und finanziellen Leistungsfähigkeit die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Umschlagkosten im Danziger Hafen den wirtschaftlichen Erfordernissen des Hinterlandes anzupassen und den Hafen in die Lage zu versetzen, dem Wett-

[133]) Journal officiel, 1932, S. 1179.

[134]) Journal officiel, 1933, S. 1156 f.; Martens-Triepel, Nouveau Recueil Général de Traités 3. XXVIII, S. 58 f.; Grünbuch, XIII, S. 226 ff.

[135]) Journal officiel, 1933, S. 1542 ff.; Martens-Triepel, Nouveau Recueil Général de Traités 3. XXVIII, S. 59 ff.; Grünbuch, XIII, S. 226 ff.; Crusen-Lewinsky, II, S. 361.

bewerb anderer Häfen zu begegnen. In Ausführung dessen haben beide Regierungen ihre Abordnungen im Hafenausschuß angewiesen, für die Senkung des Danziger Hafentarifs und der Ausgaben des Hafenausschusses zu stimmen. Im Falle der Abnahme des Verkehrs einer in der Anlage bezeichneten Warenart, der nicht durch das Ansteigen des Verkehrs einer anderen Warenart ausgeglichen wird, verpflichten sich beide Regierungen, über die Möglichkeit eines Ausgleichs durch den Verkehr anderer Waren in Verhandlungen einzutreten. Ein paritätischer Ausschuß wird eingesetzt, der die Entwicklung des seewärtigen Verkehrs, die Frage der Umschlagkosten und die Statistiken des seewärtigen Verkehrs prüfen soll. Er soll beiden Regierungen Vorschläge über die an der Liste der umzuschlagenden Waren notwendigen Änderungen machen und die regelmäßigen Zusammenkünfte, die in dem Übereinkommen vom 5. August 1933 vorgesehen sind, vorbereiten. Hinsichtlich der Einfuhrgenehmigungen und Zollermäßigungen wird die polnische Regierung keinen Unterschied zum Nachteil des Danziger Hafens machen.

IV. Die Stellung der polnischen Staatsangehörigen und anderer Personen polnischer Herkunft oder Sprache auf dem Gebiet der Freien Stadt.

Die Freie Stadt hat ihre eigene Staatsangehörigkeit; polnische Staatsangehörige sind für sie Ausländer (Art. 105 Vers. Vertr.). Um jedoch der Gefahr zu begegnen, daß diese Eigenschaft gegenüber den polnischen Staatsangehörigen in zu starkem Maße geltend gemacht wird, oder die nicht die polnische Staatsangehörigkeit besitzende polnische Minderheit in Danzig wegen dieser Eigenschaft zurückgesetzt werde, bestimmt Artikel 104 Ziffer 5 des Versailler Vertrages, daß der zwischen Danzig und Polen abzuschließende Vertrag Vorsorge treffen soll, daß in Danzig kein Unterschied zum Schaden (aucune discrimination ... au préjudice ...) der polnischen Staatsangehörigen und anderer Personen polnischer Herkunft oder Sprache gemacht werde. In Ausführung dessen bestimmt Artikel 33 des Pariser Vertrages, daß Danzig verpflichtet ist, auf Minderheiten der Rasse, Religion oder Sprache entsprechende Bestimmungen anzuwenden, wie dies Polen in Ausführung des Kapitels I des mit den Hauptmächten abgeschlossenen Minderheitenvertrages vom 28. Juni 1919 [136]) zu tun verpflichtet ist. Insbesondere ist dafür Sorge zu tragen, daß in Gesetzgebung und Verwaltung kein Unterschied zum Nachteil der polnischen Staatsangehörigen und anderer Personen

[136]) Abgedruckt: Grünbuch, I a, S. 208 ff.; Martens-Triepel, Nouveau Recueil Général 3. XIII, S. 504 ff.

polnischer Herkunft oder Sprache gemacht wird, entsprechend Artikel 104 Ziffer 5 des Versailler Vertrages.

Der erste Teil dieser Bestimmung ist nicht auf die polnische Minderheit beschränkt, sondern gilt gleichmäßig für alle Minderheiten der Rasse, Religion oder Sprache. Die Freie Stadt ist verpflichtet, ihnen eine entsprechende Behandlung angedeihen zu lassen, wie Polen dies auf Grund des ersten Kapitels seines Minderheitenvertrages tut. Insbesondere ist Danzig daher verpflichtet, Leben und Freiheit der Minderheiten zu schützen und ihnen die öffentliche und private Ausübung jeder Religion oder Glaubenslehre in den Grenzen der öffentlichen Ordnung und guten Sitten zu gestatten (Art. 2 poln. Minderheitenvertr.). Sind die Mitglieder einer Minderheit Danziger Staatsangehörige, so genießen sie die gleichen bürgerlichen und politischen Rechte wie die übrigen Staatsangehörigen (Art. 7). Im privaten und Handelsverkehr darf für keinen Danziger Staatsangehörigen der Gebrauch irgendeiner Sprache durch Bestimmungen eingeschränkt werden. Die staatsangehörigen Mitglieder einer Minderheit haben das Recht, auf eigene Kosten wohltätige, religiöse oder soziale Einrichtungen, Schulen oder andere Erziehungsanstalten zu schaffen und zu leiten und in diesen ihre eigene Sprache zu gebrauchen und ihre Religion auszuüben (Art. 8). Dagegen können die Bestimmungen des polnischen Minderheitenvertrages über den Erwerb der Staatsangehörigkeit und des Optionsrechts (Art. 3 – 6) auf Danzig keine Anwendung finden, da diese Fragen durch Artikel 105 und 106 des Versailler Vertrages für die Freie Stadt besonders geregelt sind. Für die polnische Minderheit gilt insbesondere, daß sie durch Gesetzgebung und Verwaltung nicht „diskriminiert" werden darf, entsprechend Artikel 104 Ziffer 5 des Versailler Vertrages (Art. 33 Pariser Vertrag). Über die Bedeutung dieser Bestimmung konnte zwischen Danzig und Polen keine Einigung erzielt werden. Im Artikel 229 des Warschauer Abkommens vom 24. Oktober 1921 behielt sich Polen ausdrücklich weitergehende Rechte aus Artikel 33 Absatz 1 des Pariser Vertrages vor, als Danzig anerkennen wollte. Die polnische These ging dahin, daß die Freie Stadt gemäß Artikel 104 Ziffer 5 des Versailler Vertrages, Artikel 33 Absatz 1 des Pariser Vertrages und ihrer Verfassung in Verwaltung und Gesetzgebung keinen „diskriminierenden" Unterschied zwischen der deutschen Mehrheit und den Danziger Staatsangehörigen polnischer Herkunft, den polnischen Staatsangehörigen und anderen Personen polnischer Herkunft oder Sprache machen dürfe. Im einzelnen wurde gefordert: daß die Polen Danziger Staatsangehörigkeit gemäß der Verfassung der Freien Stadt auf jedem Gebiete die volle Rechtsgleichheit genießen, daß ihnen ihre nationale Entwicklung zugesichert wird, insbesondere der Gebrauch ihrer Muttersprache beim Unterricht, in der inneren Ver-

waltung und vor den Gerichten. Alle übrigen Polen nicht Danziger Staatsangehörigkeit sollen die gleichen Rechte wie die Danziger Staatsangehörigen genießen, mit Ausnahme der politischen. Die polnische Regierung hielt sich für berechtigt, nicht nur Streitigkeiten aus Artikel 104 Ziffer 5 des Versailler Vertrages und Artikel 33 des Pariser Vertrages den Organen des Völkerbundes gemäß Artikel 103 des Versailler Vertrages und Artikel 39 des Pariser Vertrages zur Entscheidung vorzulegen, sondern auch solche, die sich aus der Anwendung der Danziger Verfassung und Danziger Gesetze bezüglich der Polen Danziger Staatsangehörigkeit ergeben. Dagegen vertrat Danzig die Ansicht, daß im Verhältnis Danzigs zu Polen einzige Rechtsquelle für die Minderheitenfrage Artikel 33 des Pariser Vertrages sei. Absatz 1 dieses Artikels verpflichte die Freie Stadt, der polnischen Minderheit eine gegenüber anderen Minderheiten nicht „diskriminierende" Behandlung angedeihen zu lassen, in dem Sinne, daß die Mitglieder der polnischen Minderheit Danziger Staatsangehörigkeit in derselben Weise behandelt werden müssen, wie Polen dies auf Grund der Artikel 7, 8 und 9 seines Minderheitenvertrages tut, während die Mitglieder der Minderheit, die nicht Danziger Staatsangehörige sind, gemäß den von Polen auf Grund des Artikels 2 seines Minderheitenvertrages angewendeten Regeln zu behandeln sind. Nachdem man diese Meinungsverschiedenheiten anfangs zu umgehen verstanden hatte, wandte sich Polen am 30. September 1930 an den Hohen Kommissar und beantragte eine Entscheidung dieser Frage. Wegen ihrer grundsätzlichen Wichtigkeit und rechtlichen Ungeklärtheit einigte sich der Hohe Kommissar mit beiden Parteien, vom Völkerbund ein Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs im Haag zu erbitten. Auf Antrag des Bundes erstattete es der Gerichtshof am 4. Februar 1932 [137]). Zwei Fragen waren ihm zur Beantwortung vorgelegt: einmal nach den Rechtsgrundlagen für die Behandlung der polnischen Staatsangehörigen und anderer Personen polnischer Herkunft oder Sprache auf dem Gebiet der Freien Stadt - ob hier lediglich vertragliche Bestimmungen oder auch die Danziger Verfassung von der polnischen Regierung angerufen werden können —, und andererseits nach der genauen Auslegung des Artikels 104 Ziffer 5 des Versailler Vertrages, des Artikels 33 Absatz 1 des Pariser Vertrages und gegebenenfalls der einschlägigen Bestimmungen der Danziger Verfassung.

Der Gerichtshof behandelte zuerst die Frage, ob die Danziger Verfassung von Polen als Rechtsquelle angerufen werden könne. Die Verfassung zeigt einige Besonderheiten, die sich in den Verfassungen anderer

[137]) Publications de la Cour, série A/B, no 44.

Länder nicht finden; denn sie ist von den Vertretern der Freien Stadt im Einvernehmen mit einem Hohen Kommissar des Völkerbundes ausgearbeitet worden und steht unter der Garantie des Bundes, der deshalb jederzeit amtliche Auskunft über die öffentlichen Angelegenheiten der Freien Stadt fordern kann und das Recht und die Pflicht hat, die Innehaltung der Verfassung zu überwachen. Eine Verfassungsänderung ist nur mit Zustimmung des Bundes möglich; im Falle einer Verfassungsverletzung ist er zum Einschreiten berechtigt. Es ist nicht die Frage gestellt, ob Polen das Recht hat, den Völkerbund in seiner Eigenschaft als Garanten der Danziger Verfassung anzurufen. Polen behauptet vielmehr, daß es die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit des Völkerbundes auf Grund des Artikels 103 des Versailler Vertrages und Artikels 39 des Pariser Vertrages anrufen könne, um ihren Organen Streitigkeiten zur Entscheidung vorzulegen, die sich aus der Anwendung der Danziger Verfassung oder Danziger Gesetze auf polnische Staatsangehörige und andere Personen polnischer Herkunft oder Sprache ergeben. Artikel 103 spricht lediglich von Streitigkeiten aus Verträgen, Vereinbarungen und Zusatzabkommen, die zur Zuständigkeit der Schiedsgerichtsbarkeit gehören. Der Umstand, daß die Verfassung in Übereinstimmung mit dem Völkerbund ausgearbeitet und unter seine Garantie gestellt wurde, kann ihr nach Ansicht des Gerichtshofs nicht den rechtlichen Charakter einer Vereinbarung oder eines Zusatzabkommens im Sinne des Artikels 103 geben. Artikel 39 des Pariser Vertrages ist weiter gefaßt. Er überweist der Schiedsgerichtsbarkeit des Völkerbundes alle Streitigkeiten, die sich zwischen Polen und der Freien Stadt aus Anlaß des Pariser Vertrages oder späterer Verträge, Abkommen und Vereinbarungen oder aller Fragen, welche die Beziehungen Polens zur Freien Stadt berühren, ergeben. Es ist die Frage, ob auch der Streit über die Anwendung der Danziger Verfassung und anderer Danziger Gesetze auf polnische Staatsangehörige und andere Personen polnischer Herkunft oder Sprache diese Voraussetzungen erfüllt. Die polnische Regierung bejaht dies, weil die Beschränkungen der Unabhängigkeit der Freien Stadt durch Verfassung und Verträge eng verbundene organische Beschränkungen darstellten; das internationale Statut Danzigs sei besonderer Art, und deshalb könne die übliche Unterscheidung in staatliches und internationales Recht hier nicht gemacht werden. Der Gerichtshof schloß sich dieser Meinung der polnischen Regierung nicht an. Der Umstand, daß das Statut Danzigs besonderer Art ist, läßt es nicht zu, von den üblichen Regeln des Völkerrechts für die Beziehungen Danzigs zu Polen abzuweichen und neue aufzustellen. Der besondere Charakter der Danziger Verfassung betrifft nur die Beziehungen der Freien Stadt zum Völkerbund. Gegenüber Polen ist und bleibt die Danziger Ver-

fassung die Verfassung eines fremden Staates. Fühlt sich Polen durch ihre Anwendung irgendwie beeinträchtigt, so kann dies nicht zu einem Streit führen, der die Beziehungen Danzigs zu Polen berührt und dem Hohen Kommissar unterbreitet werden kann; denn wie für jeden Staat ist auch für Danzig seine Verfassung innere und eigene Angelegenheit, die mit seinem Verhältnis zu Polen grundsätzlich nichts zu tun hat. Die Frage der Behandlung der polnischen Minderheit in Danzig kann daher nur auf der Grundlage der vertraglichen Bestimmungen des Artikels 104 Ziffer 5 des Versailler Vertrages und Artikels 33 Absatz 1 des Pariser Vertrages beantwortet werden; deren genaue Auslegung daher festzustellen ist.

Der Gerichtshof ging dann auf die Frage des Verhältnisses von Artikel 104 Ziffer 5 zu den Bestimmungen des Pariser Vertrages ein und lehnte die polnische These ab, daß Artikel 104 eine anzuwendende Rechtsquelle für die Beziehungen Danzigs zu Polen sei: beide Staaten können sich nur auf den Pariser Vertrag als zwischen ihnen gültige Rechtsgrundlage berufen [138])

Zweck der Ziffer 5 des Artikels 104 ist, die „Diskriminierung" polnischer Staatsangehöriger und anderer Personen polnischer Herkunft oder Sprache zu verhindern. Der Grund dieser Bestimmung war die Befürchtung der alliierten Mächte, das gegen seinen Willen vom Deutschen Reich abgetrennte Danzig möchte gegen die erwähnten Personen wegen ihrer Eigenschaft als Polen „diskriminierende" Maßnahmen ergreifen. Die polnische Regierung behauptet, daß es sich im Artikel 104 Ziffer 5 um ein Diskriminierungsverbot im Vergleich zur deutschen Mehrheit handelt, daß die erwähnten Personen die gleichen Rechte wie diese („traitement national") genießen müßten, mit Ausnahme der politischen. Das entspricht nicht dem Wortlaut der Ziffer 5, der keinen Vergleichsmaßstab festsetzt und in seiner weiten Fassung den Ausschluß politischer Rechte nicht erkennen läßt. Nach Ansicht des Gerichtshofs hat Ziffer 5 nicht den Zweck, Danzig eine bevorrechtigte Behandlung der polnischen Minderheit aufzuerlegen, sondern lediglich, jede ungünstige Behandlung zu verhindern.

Der Gerichtshof gibt dann eine genaue Auslegung des Artikels 33 Absatz 1 des Pariser Vertrags, der folgenden Wortlaut hat: „La Ville libre de Dantzig s'engage à appliquer aux minorités de race, de religion ou de langue, des dispositions semblabes à celles qui sont appliquées par la Pologne sur le territoire polonais, en exécution du Chapitre I du Traité conclu à Versailles, le 28 juin 1919, entre la Pologne et les Principales Puissances alliées

[138]) Einzelheiten vergleiche oben S. 31.

et associées, notamment à pourvoir à ce que, dans la législation et la conduite de l'administration, aucune discrimination ne soit faite au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise, conformément à l'article 104, § 5 du Traité de paix de Versailles avec l'Allemagne." Diese Bestimmung besteht aus zwei Teilen, dessen zweiter Teil mit den Worten beginnt: „notamment à pourvoir . . ." Die Regierungen Danzigs und Polens sind über die Beziehungen zwischen diesen beiden Teilen und die Auslegung des zweiten Teils verschiedener Meinung. Aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung ist folgendes festzustellen: der Danziger Entwurf zum Pariser Vertrag enthielt eine Reihe von Einzelbestimmungen über die Behandlung der Minderheiten und sah gegenseitig das „traitement national" für dieselben bezüglich des Erwerbs von Grundstücken und der wirtschaftlichen Betätigung vor [139]). Ähnliche Bestimmungen, die das gegenseitige „traitement national" der Minderheiten noch stärker ausbauen, sahen die beiden polnischen Entwürfe vor [140]). Die Botschafterkonferenz hieß keine der beiden vorgeschlagenen Regelungen gut, sondern entschloß sich zu der schließlich endgültig gewordenen Regelung des Artikels 33 (Art. 30 des Entwurfs vom 16. Oktober 1920). Der zweite Teil der Bestimmung lautete ursprünglich: „. . . à l'effet notamment d'assurer l'application des dispositions prévues à l'article 104 (5) du Traité de Versailles avec l'Allemagne." Diese Regelung bedeutet keine Gewährung des „traitement national", sondern unterscheidet die Behandlung der Minderheit von derjenigen der deutschen Mehrheit, indem sie ihr gleichzeitig Schutz gewährt. Nach Ansicht der Botschafterkonferenz ist dadurch Artikel 104 Ziffer 5 des Versailler Vertrages erfüllt worden. Im endgültigen Text ist der zweite Teil des Artikels 33 Absatz 1 allerdings verändert worden. Aus dieser endgültigen Fassung leitet einerseits die polnische Regierung ihre Auslegung her, daß der erste Teil der Bestimmung die Behandlung der Minderheiten im allgemeinen regle, während der zweite Teil insbesondere der polnischen Minderheit das „traitement national" mit Ausnahme der politischen Rechte zuerkenne; — andererseits folgert Danzig daraus, daß der zweite Teil nur eine Nebenbestimmung enthalte, die den Inhalt der Hauptbestimmung des ersten Teils nur bestätige. Es war jedoch nicht die Absicht der Botschafterkonferenz, durch Änderung des Wortlauts den Artikel 33 auch sinngemäß zu ändern. Vielmehr hat sie in einem Brief an die Dan-

[139]) Vergleiche Artikel 8 des Entwurfs, Grünbuch, I a, S. 49 ff.

[140]) Vergleiche Kapitel II und III des ersten polnischen Entwurfs, Grünbuch, I a, S. 22 ff., und die gleichen Kapitel des zweiten polnischen Entwurfs, Grünbuch, I a, S. 58 ff.

ziger Abordnung vom 28. Oktober 1920[141]) deutlich zum Ausdruck gebracht, daß sie die wesentlichen Bestimmungen des Entwurfs vom 16. Oktober nicht abändern wollte, und daß die Änderung des Wortlauts sich auf nebensächliche Punkte beschränke. Es würde aber eine grundlegende Änderung gewesen sein, statt des im Entwurf deutlich ausgedrückten „traitement minoritaire" im endgültigen Text ein „traitement national" vorzusehen, eine solche Auslegung des Wortlautes ist daher abzulehnen. Polen macht dagegen geltend, daß eine solche Regelung kaum den Absichten entsprechen würde, die zur Errichtung der Freien Stadt führten. Nach Ansicht des Gerichtshofs ist dies eine Frage de lege ferenda, die über seine Aufgabe, den Wortlaut, so wie er ist, auszulegen, hinausgeht.

Der Gerichtshof kann sich jedoch auch der Danziger These nicht anschließen, wonach der zweite Teil des Artikels 33 Absatz 1 den ersten Teil der Bestimmung nur bestätigt, ohne ihm etwas Wesentliches hinzuzufügen. Artikel 33 enthält zwei Verpflichtungen der Freien Stadt: einmal, auf die Minderheiten seines Gebiets entsprechende Bestimmungen anzuwenden, wie Polen auf Grund seines Minderheitenvertrags, sodann, Sorge zu tragen, daß keine „Diskriminierung" zum Schaden der polnischen Staatsangehörigen und anderer Personen polnischer Herkunft oder Sprache gemäß Artikel 104 Ziffer 5 des Versailler Vertrages stattfindet. Das bedeutet, daß die Freie Stadt verpflichtet ist, keine unterschiedliche Behandlung zum Nachteil der polnischen Staatsangehörigen oder anderer Personen polnischer Herkunft oder Sprache zuzulassen, wenn sie bei der Behandlung anderer Minderheiten das im polnischen Minderheitenvertrag vorgesehene Mindestmaß an Rechtsgewährung überschreitet.

Es ist schließlich geltend gemacht worden, daß Danzig nach dieser Auslegung in der Lage sei, sein Gebiet allen Polen zu verschließen, wenn es dies auch anderen Fremden gegenüber tue. Dies würde dem freien Zugang Polens zur See widersprechen. Der Gerichtshof ist der Ansicht, daß es sich hierbei um eine Frage ganz anderer Art handelt, die er im vorliegenden Fall nicht zu beantworten hat. Artikel 33 des Pariser Vertrags regelt lediglich die rechtliche Lage der polnischen Staatsangehörigen und anderer Personen polnischer Herkunft oder Sprache, die sich bereits — sei es für dauernd oder vorübergehend — auf dem Gebiet der Freien Stadt befinden.

Aus diesen Gründen ist der Gerichtshof der Ansicht:

1. daß die Frage nach der Behandlung der polnischen Minderheit auf dem Gebiet der Freien Stadt im Verhältnis zwischen Danzig und Polen sich lediglich auf Grund der vertraglichen Bestimmungen beantwortet, die

---

[141]) Grünbuch, I a, S. 158.

in Artikel 104 Ziffer 5 des Versailler Vertrages und Artikel 33 Absatz 1 des Pariser Vertrags enthalten sind, und nicht auf Grund der Danziger Verfassung;

2. a) daß Artikel 104 Ziffer 5 des Versailler Vertrages einen Auftrag für die alliierten Hauptmächte enthält, darüber zu wachen, daß in dem zwischen Danzig und Polen zu verhandelnden Vertrag bestimmte Pflichten Danzigs enthalten sind, die eine nachteilige Behandlung der polnischen Minderheit auf dem Gebiet der Freien Stadt wegen dieser ihrer Eigenschaft verhindern sollen;

b) daß zwischen Danzig und Polen die Frage nach der Behandlung der polnischen Minderheit lediglich auf Grund des Artikels 33 des Pariser Vertrags zu beantworten ist;

c) daß Danzig auf Grund des Artikels 33 Absatz 1 des Pariser Vertrags die Verpflichtung übernommen hat, auf polnische und andere Minderheiten dem Kapitel I des polnischen Minderheitenvertrags vom 28. Juni 1919 entsprechende Regeln anzuwenden, so wie diese Regeln tatsächlich von der polnischen Regierung angewendet werden, und weder in Gesetzgebung noch in Verwaltung die polnische Minderheit zu ihrem Nachteil unterschiedlich zu behandeln, auch wenn die Freie Stadt den anderen Minderheiten weitergehende Rechte einräumt, als der polnische Minderheitenvertrag vorsieht. —

Am 26. November 1932 sind Danzig und Polen übereingekommen, die Endergebnisse des Gutachtens des Ständigen Internationalen Gerichtshofs anzunehmen und über diejenigen Fragen, welche die polnische Regierung behandelt zu haben wünscht, unter dem Vorsitz des Hohen Kommissars in unmittelbare Verhandlungen einzutreten[142]). Als Folge dieser Verhandlungen wurde am 18. September 1933 ein Übereinkommen erzielt, das die Schul- und Sprachenfrage der polnischen Minderheit in folgender Weise regelt[143]):

Auf Antrag von Erziehungsberechtigten für mindestens 40 schulpflichtige Kinder polnischer Herkunft oder Sprache mit Danziger Staatsangehörigkeit werden in Danzig öffentliche Volksschulen mit polnischer Unterrichtssprache errichtet, falls diese Kinder in derselben Gemeinde bzw. demselben Schulbezirk (falls dieser größer ist als die Gemeinde) oder in Nachbargemeinden in einem Umkreis von 3½ km wohnen. Sollte in Ausnahme-

[142]) Grünbuch, XI, S. 186 ff.

[143]) Vergleiche Journal officiel, 1933, S. 1157 ff.; Martens-Triepel, Nouveau Recueil Général de Traités 3. XXVIII, S. 65 ff. Als innerstaatliches Danziger Recht mit Gesetzeskraft verkündet durch Verordn. des Senats vom 12. 2. 1934, Ges.Bl. S. 55 ff. u. S. 170.

fällen die Gründung einer Schule nicht zweckmäßig sein, so sollen Klassen eingerichtet werden. Die öffentlichen Volksschulen mit polnischer Unterrichtssprache bilden unter eigener Leitung unabhängige Schuleinheiten. Die Kinder Danziger Staatsangehöriger polnischer Herkunft oder Sprache, die außerhalb des Umkreises von 3½ km wohnen, können bei geeigneter Beförderungsmöglichkeit diese Schulen bzw. Klassen ebenfalls besuchen. Kinder polnischer Staatsangehöriger und anderer Personen polnischer Herkunft oder Sprache werden, soweit Plätze verfügbar sind, in liberalem Geist zum Besuch dieser Schulen und Klassen zugelassen. Wenn die Anträge für mindestens 12 Kinder gestellt werden, sind für den Religionsunterricht in den Danziger öffentlichen Volksschulen Lehrgänge in polnischer Sprache einzurichten. Vom zweiten Schuljahr an soll weiterhin in 4 Wochenstunden polnischer Sprachunterricht erteilt werden (Art. 1). Die Aufhebung einer öffentlichen Volksschule bzw. Klasse mit polnischer Unterrichtssprache darf nur erfolgen, wenn die Anzahl ihrer Schüler während dreier aufeinander folgender Schuljahre unter 40 sinkt, und die Befürchtung begründet ist, daß die Zahl weiter zurückgeht. Polnische Sprachlehrgänge können während des Schuljahres nur aufgehoben werden, wenn ihr Besuch in dieser Zeit unter 6 sinkt. In diesen Fällen haben interessierte Personen und Einrichtungen das Recht, diese Schulen als Privatschulen bzw. private Sprachlehrgänge und privaten Religionsunterricht aufrechtzuerhalten. Sie genießen Erleichterungen hinsichtlich der Benutzung des bisher gebrauchten Schulraums und Schulmaterials (Art. 2). Die Leitung und Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen mit polnischer Unterrichtssprache erfolgt nach denselben Grundsätzen und Bedingungen wie bei den gleichen Schulen mit deutscher Unterrichtssprache; sie erhalten aus den für den öffentlichen Unterricht bestimmten Mitteln und Beihilfen den gleichen Anteil (Art. 3). Als Lehrer an diesen Schulen sollen nur Personen mit gründlicher Kenntnis der polnischen Sprache und Eignung für deren Unterricht, vornehmlich aus den Personen polnischer Herkunft oder Sprache, gewählt werden. In Polen erworbene Lehrerdiplome werden als ausreichend anerkannt (Art. 4). Der Unterricht in der deutschen Sprache kann in diesen Volksschulen bzw. Klassen als Lehrfach erst im zweiten Schuljahr beginnen (Art. 6).

Privatschulen und Privaterziehungsanstalten jeder Art und jeden Grades können von Personen polnischer Herkunft oder Sprache auf ihre eigenen Kosten errichtet, geleitet und überwacht werden, vorausgesetzt, daß Programm, Organisation und wissenschaftliche Bildung des Lehrerpersonals bei ihnen nicht minderwertiger ist als an den öffentlichen Schulen, und diese Privatunternehmen nicht dazu beitragen, eine Trennung zwischen den Schülern nach der Stellung ihrer Eltern herbeizuführen. Sie können sowohl

von den Kindern Danziger Staatsangehöriger polnischer Herkunft oder Sprache als auch von den Kindern anderer Personen polnischer Herkunft oder Sprache besucht werden (Art. 10). Falls die Danziger Privatschulen Beihilfen irgendwelcher Art aus öffentlichen Mitteln erhalten, sollen auch den gleichartigen Privatschulen mit polnischer Unterrichtssprache Zuwendungen bewilligt werden (Art. 12). Diese Privatschulen erhalten staatliche Anerkennung, wenn ihr Unterricht dem der gleichen Danziger Schulen entspricht; ihre Zeugnisse sind dann denen der öffentlichen Schulen gleichwertig (Art. 13). Falls in den Städten 25, auf dem Lande 15 Danziger Staatsangehörige polnischer Herkunft oder Muttersprache für den Fortbildungs-Fachunterricht eingetragen sind, sollen ihnen Klassen mit polnischer Unterrichtssprache eingerichtet werden, die von polnischen Staatsangehörigen und anderen Personen polnischer Herkunft oder Sprache ebenfalls besucht werden dürfen (Art. 14). An der Technischen Hochschule erfahren die polnischen Staatsangehörigen und andere Personen polnischer Herkunft oder Sprache die gleiche Behandlung wie die Danziger Studenten deutscher Nationalität (Art. 15).

In Polen erworbene Zeugnisse höherer Schulen und Lehranstalten werden in Danzig anerkannt; juristische Diplome jedoch nur unter der Bedingung ergänzender Studien im Danziger Recht (Art. 16). Das Recht der Freien Stadt, die Zulassung zum Arbeitsmarkt hinsichtlich aller Berufe zu regeln, bleibt hiervon unberührt.

In persönlichen, wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen gewährleistet Danzig den freien Gebrauch der polnischen Sprache. Im Verkehr mit Behörden haben schriftliche oder mündliche Erklärungen in polnischer Sprache dieselbe Rechtswirkung wie solche in deutscher Sprache. Der Wortlaut von Antworten und der Tenor von Entscheidungen wird den Personen, die sich in polnischer Sprache an Behörden gewendet haben, auf Antrag kostenlos in die polnische Sprache übersetzt. Durch diese Bestimmungen wird der Freien Stadt jedoch keine Verpflichtung auferlegt, eine zweisprachige Verwaltung einzuführen (Art. 17). Beide Regierungen übernehmen die Verpflichtung, den im Dienste ihrer Behörden oder Dienststellen auf Danziger Gebiet stehenden Personen volle Freiheit hinsichtlich der Auswahl der Schulen für ihre Kinder zuzusichern (Art. 18).

Dieses Abkommen kann nach Ablauf eines Jahres mit einjähriger Frist gekündigt werden. Es bleibt dann jedoch so lange in Kraft, bis es durch ein anderes Abkommen oder durch eine Entscheidung der Organe des Völkerbundes ersetzt wird (Art. 20). Beide Parteien behalten sich ihren Rechtsstandpunkt vor (Art. 19).

Fünftes Kapitel.

Die Vermittlung und Entscheidung Danzig-polnischer Streitigkeiten durch Organe des Völkerbundes.

Im Verlauf der Darstellung ist häufig auf Entscheidungen hingewiesen worden, die der Hohe Kommissar des Völkerbundes auf Ersuchen Danzigs oder Polens gefällt hat, und die der Rat des Völkerbundes bestätigte oder abänderte; oder auch auf Abkommen, die — unter den Auspizien des Hohen Kommissars zustande gekommen — eine Danzig-polnische Streitigkeit beendeten. Die Grundlagen für diese Tätigkeit der beiden Völkerbundsorgane, die das Gebäude der Danzig-polnischen Beziehungen vollendet, sind folgende:

Bereits Artikel 103 Absatz 2 des Versailler Vertrages hatte vorgesehen, daß ein Hoher Kommissar des Völkerbundes mit der erstinstanzlichen Entscheidung aller Streitigkeiten betraut werden soll, die aus Anlaß des Versailler Vertrages oder ergänzender Vereinbarungen oder Abmachungen zwischen Danzig und Polen entstehen könnten. Da — wie dargestellt — der Versailler Vertrag keine für das Verhältnis Danzigs zu Polen unmittelbar anwendbare Rechtsquelle ist, bedeutet diese Vorschrift zunächst eine Aufgabe für den Völkerbund, einen solchen Hohen Kommissar zu bestellen bzw. eine Verpflichtung der am Versailler Vertrag beteiligten Mitgliedsstaaten des Bundes, für diese Bestellung Sorge zu tragen. Die Entscheidung Danzig-polnischer Streitigkeiten durch den Hohen Kommissar ist weiterhin eine der Bedingungen, unter denen Deutschland auf Danzig verzichtet hat, deren Innehaltung es von Polen jederzeit rechtlich fordern kann, wenn dieser Staat eine einseitige Lösung solcher Streitigkeiten versuchen sollte.

Im Verhältnis Danzigs zu Polen ist der Pariser Vertrag die grundlegende Rechtsquelle, die in ihrem Artikel 39 auch die Frage der Entscheidung Danzig-polnischer Streitigkeiten nach dem Grundgedanken des Artikels 103 Absatz 2 des Versailler Vertrages regelt. Danach ist der jeweilige Hohe Kommissar des Völkerbundes in Danzig zur Entscheidung in erster Instanz berufen. Er hat das Recht, falls er es für nötig hält, die Angelegenheit an den Rat des Völkerbundes zu verweisen. Sachlich ist der Hohe

Kommissar für alle Streitigkeiten (différends, differences) zuständig, die zwischen Polen und der Freien Stadt in bezug auf den Pariser Vertrag oder aller späteren Abmachungen, Vereinbarungen und Abkommen entstehen, sowie für alle Streitigkeiten, welche die Beziehungen Polens zur Freien Stadt berühren. Darin liegt zunächst eine Generalklausel für alle aus Danzig-polnischen Verträgen jeder Art entstehenden Streitigkeiten. Darüber hinaus ist aber der Hohe Kommissar auch zuständig, alle Streitigkeiten zwischen Danzig und Polen zu entscheiden, welche die Beziehungen Polens zur Freien Stadt überhaupt berühren (touchant aux relations de la Pologne et de la Ville libre). Die Zuständigkeit des Hohen Kommissars zur Streitentscheidung findet daher ihre Grenze bei den Fragen, an denen zwar Danzig oder Polen noch ein Interesse haben mögen, die aber nicht die Beziehungen beider Staaten berühren. Der Ständige Internationale Gerichtshof hat in seinem Gutachten vom 4. Februar 1932 [1]) diese Zuständigkeitsgrenze klar herausgestellt, indem er hinsichtlich der Frage, ob sich Polen wegen einer angeblichen Verfassungsverletzung in Danzig mit einer Klage an den Hohen Kommissar wenden könne, ausgeführt hat: abgesehen von den Fällen, in denen es sich um Anwendung oder Auslegung von Verträgen oder Vereinbarungen handelt, müssen zwei Bedingungen erfüllt sein, um Danzig oder Polen zu berechtigen, eine Streitigkeit dem Hohen Kommissar zur Entscheidung vorzulegen, nämlich 1. muß die Streitigkeit zwischen Polen und der Freien Stadt entstanden sein, und 2. muß die Streitigkeit auf eine Frage bezug haben, welche die Beziehungen Danzigs und Polens berührt (touchant aux relations de la Pologne et de la Ville libre). Die polnische Regierung bestreitet nun keineswegs, daß die Anwendung einer Verfassung im allgemeinen eine innere Angelegenheit ist, also zur „compétence exclusive" eines Staates gehört. Sie behauptet aber, daß die Souveränitätsbeschränkungen, die Danzig durch die Verfassung und durch Verträge auferlegt sind, organische Beschränkungen seien, untereinander so eng verbunden, daß sie auf eine „Einheit des Ziels" (unité de but) schließen ließen. Die Garantie der Danziger Verfassung durch den Völkerbund sei der Achtung vor den polnischen Vertragsrechten untergeordnet und bilde einen untrennbaren Bestandteil des rechtlichen Statuts der Freien Stadt. Da dieses Statut sui generis sei, könne man die gewöhnliche Unterscheidung zwischen Angelegenheiten innerer und internationaler Art hier nicht machen. Der Gerichtshof hat sich dieser Ansicht, die letztlich Danzig jede „compétence exclusive" abspricht, nicht angeschlossen, sondern fährt fort: der Umstand, daß Danzigs rechtliches Statut sui generis ist, gibt nicht das

[1]) Publications de la Cour, série A/B, no 44, besonders S. 22 ff.

Recht, von den allgemeinen Grundsätzen abzuweichen, welche die Beziehungen zwischen Staaten beherrschen, und für die Beziehungen zwischen Danzig und Polen neue Grundsätze aufzustellen. Die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts müssen vielmehr auch auf Danzig Anwendung finden, natürlich in den Grenzen der die Freie Stadt bindenden Vertragsbestimmungen und der Entscheidungen der Organe des Völkerbundes. So bleibt denn auch die Danziger Verfassung trotz ihrer Besonderheiten für Polen die Verfassung eines fremden Staates — und ihre Anwendung unterliegt, wie wir hinzufügen können, der ausschließlichen Zuständigkeit der Freien Stadt (compétence exclusive). Die Eigenart der Danziger Verfassung besteht lediglich im Verhältnis Danzigs zum Völkerbund, der als ihr Garant Verfassungsverletzungen rügen und deren Unterlassung bzw. Beseitigung verlangen kann.

Selbstverständlich kann sich Danzig gegenüber einem anderen Staat nicht auf seine Verfassung berufen, um sich völkerrechtlichen Verpflichtungen zu entziehen. Sollte die Anwendung der Danziger Verfassung eine völkerrechtliche Verpflichtung der Freien Stadt gegenüber Polen verletzen, so ist die polnische Regierung allerdings berechtigt, den Hohen Kommissar dieserhalb anzurufen, aber nicht auf Grund der Verfassungsverletzung als solcher, sondern auf Grund der Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung. Für die Anwendung anderer Danziger Gesetze folgt a fortiori das gleiche: sie sind in demselben Sinne innere Angelegenheit (d'ordre interne) der Freien Stadt; die Frage ihrer Anwendung als solcher kann den schiedsrichterlichen Organen des Völkerbundes nicht zur Entscheidung unterbreitet werden.

Die Bedeutung dieser Feststellungen des Internationalen Gerichtshofs liegt auf der Hand. Während Polen der Freien Stadt grundsätzlich jede Eigensphäre absprechen wollte, indem es selbst die Anwendung ihrer Verfassung als eine Danzig-polnische Angelegenheit betrachtete, hat der Gerichtshof ausdrücklich erklärt, daß Danzig diese Eigensphäre, dieser „domaine réservé" zusteht. Ob im einzelnen — abgesehen von den Fällen der Anwendung der Danziger Verfassung und Danziger Gesetze — eine Frage die Danzig-polnischen Beziehungen berührt, oder ob sie zum „domaine réservé" eines der beiden Staaten gehört, ist für jeden Fall nach seiner Besonderheit zu beurteilen. Grundsätzlich wird man sagen können, daß alle Angelegenheiten, die das Völkerrecht als innere Angelegenheiten eines Staates anerkennt, die Beziehungen Danzigs zu Polen nicht berühren, sofern nicht ein besonderer Rechtstitel sie zu zwischenstaatlichen Fragen macht[2]). So ist die Besetzung von Beamtenstellen, die Bildung und Zusammensetzung der Regierung eine innere Angelegenheit Danzigs. Dagegen sind die Einbürgerungs-

[2]) Vergleiche Böhmert, Wissenschaftliche Beiträge, Heft 6, S. 43 f.

bedingungen, die grundsätzlich innerstaatliche Angelegenheit sind, durch Artikel 34 des Pariser Vertrags eine Frage geworden, die das Verhältnis Danzigs zu Polen berührt. Ebenso ist die Führung der auswärtigen Angelegenheiten Danzigs durch Polen eine das Verhältnis beider Staaten berührende Frage. Eine Maßnahme wird nicht bereits deshalb der Entscheidung des Hohen Kommissars entzogen, weil sie von einer Behörde der inneren Verwaltung eines der beiden Staaten erlassen wird. Die Beziehungen Danzigs zu Polen sind derart eng und mannigfaltig, daß der Kreis der innerstaatlichen Betätigung, der diese Beziehungen nicht berührt, enger gezogen ist, als dies gewöhnlich bei Staaten der Fall ist.

Der Hohe Kommissar ist ferner nur dann zur Entscheidung berufen, wenn er von einer der Parteien angerufen wird; aus eigener Initiative darf er nicht tätig werden. Dies folgt aus dem Wortlaut des Artikels 39: „Tout différend ... sera soumis par l'une ou l'autre partie à la décision du Haut Commisaire (Any differences ... shall be submitted by one or the other party to the decision of the High Commissioner)." Es besteht hiernach nur eine Pflicht der Parteien, gewisse Streitigkeiten dem Hohen Kommissar zur Entscheidung vorzulegen, dagegen kein Recht des Hohen Kommissars, einen Streitfall zu entscheiden, den keine der beiden Parteien ihm vorgelegt hat[3]). Ist er jedoch von einer Partei um eine Entscheidung angegangen worden, so hat er grundsätzlich auch selbst zu entscheiden, ob er für diesen Fall zuständig ist oder nicht. Sollte eine der Parteien trotzdem die Zuständigkeit des Hohen Kommissars bestreiten, so bleibt ihr gemäß Artikel 39 Absatz 2 des Pariser Vertrages die Möglichkeit, Berufung beim Rat des Völkerbundes einzulegen[4]).

Weder der Pariser Vertrag noch andere Vereinbarungen zwischen Danzig und Polen aus dieser Zeit enthalten Regeln über das Verfahren vor dem Hohen Kommissar. Ihre Ausbildung lag daher dem Hohen Kommissar selbst ob. Da gerade in den ersten Jahren des Bestehens der Freien Stadt das Verhältnis zu Polen oft ein sehr gespanntes war, entstand die Gewohnheit, daß der Hohe Kommissar vor einer Entscheidung versuchte, eine Einigung beider Parteien zustande zu bringen, die ohne seine Vermittlung nicht den Weg zum Verhandlungstisch fanden. Auf Vorschlag des spanischen Vertreters Quiñones de León kam es schließlich am 11. Juni 1925 zur

[3]) Vergleiche dazu Publications de la Cour, série B, no 11, S. 26: „From these provisions (d. i. Artikel 103 Veri. Vertr. und Art. 39 Pariï. Vertrag) it is quite clear that the functions of the High Commissioner are of a judicial character and are limited to deciding questions submitted by one or other of the parties."

[4]) Vergleiche dazu den Bericht von Quiñones de León vom Rat am 7. 7. 1923 angenommen, Journal officiel, 1923, S. 1000 ff.

Annahme gewisser Verfahrensregeln durch den Rat des Völkerbundes, denen auch Danzig und Polen zustimmten[5]). Danach soll sich der Hohe Kommissar, bevor er einen ihm vorgelegten Fall entscheidet, vergewissern, ob der Streit nicht durch unmittelbare Verhandlungen der Parteien unter seiner Vermittlung beigelegt werden kann. Wünscht er im Laufe des Verfahrens die Angelegenheit mit einer oder der anderen Partei zum Zwecke einer freundschaftlichen Beilegung oder zur Einziehung weiterer Erkundigungen zu besprechen, so sind die Parteien verpflichtet, seiner Einladung zu einer Besprechung Folge zu leisten (Art. I). Der Hohe Kommissar soll einen eingegangenen Antrag auf Entscheidung der anderen Partei mitteilen. Diese soll ihm innerhalb von 40 Tagen ihre schriftlichen Bemerkungen übermitteln, die er wiederum der anderen Partei zugehen läßt. Diese kann sie innerhalb von 20 Tagen beantworten; der beklagten Partei verbleiben wiederum 20 Tage für ihre Gegenbemerkungen. In besonderen Fällen können diese Fristen durch den Hohen Kommissar verkürzt oder verlängert werden. Läßt eine Partei eine Frist verstreichen, so ergeht die Entscheidung ohne weiteres. Die Entscheidung des Hohen Kommissars soll sich nur auf die Fragen beziehen, welche die Parteien seiner Entscheidungen unterbreitet haben (Art. II). Glaubt der Hohe Kommissar bei der Prüfung eines ihm vorgelegten Streitfalls, daß eine Frage berührt wird, bei der er es vor seiner Entscheidung für wünschenswert hält, eine unabhängige technische oder juristische Ansicht über sie zu hören, so soll er sich mit diesem Ersuchen an den Generalsekretär des Völkerbundes wenden (Art. III), der für ein technisches oder juristisches Gutachten Sorge tragen wird[6]). Die hierfür notwendigen Kosten tragen die Parteien (Art. VI). Der Hohe Kommissar soll das Gutachten beiden Parteien mitteilen und zusehen, ob auf Grundlage desselben eine Einigung erzielt werden kann, die seine Entscheidung unnötig macht (Art. VII). Wenn auch der Hohe Kommissar die Folgerungen eines solchen Gutachtens meist zur Grundlage seiner Entscheidungen machen wird, so ist er doch nicht verpflichtet, dies zu tun. Das Gutachten ist für ihn wie für jeden Richter eben n u r Gutachten, das heißt die Meinung Sachverständiger, die nicht die Verantwortung für die eigentliche Entscheidung tragen.

Gegen eine Entscheidung des Hohen Kommissars können beide Parteien Berufung beim Rat des Völkerbundes einlegen (Art. 39 Abs. 2 Paris. Vertrag). Eine Berufungsfrist war ursprünglich nicht festgelegt; auf Grund eines Vorschlages des Hohen Kommissars einigten sich Danzig und Polen, daß eine Berufung innerhalb von 40 Tagen von dem Tag an gerechnet, an

---

[5]) Journal officiel, 1925, S. 880 ff.

[6]) Einzelheiten in Artikel IV und V der Verfahrensregeln.

dem beiden Parteien die Entscheidung mit ihrer Begründung zugegangen ist, beim Hohen Kommissar mit Begründung einzulegen ist[7]). Diese Regelung ist durch die Verfahrensregeln vom 11. Juni 1925 beibehalten worden (Art. VII); die Frist von 40 Tagen läuft jedoch nunmehr für jede Partei von dem Tage an, an dem ihrem Vertreter die Entscheidung schriftlich zugestellt worden ist. Die Berufung soll auf die Tagesordnung der ersten Ratssitzung gesetzt werden; jedoch nur in Fällen äußerster Dringlichkeit, ohne daß ein Zeitraum von 40 Tagen seit dem Eingang der Berufung und ihrer Begründung beim Generalsekretär verstrichen ist. In der Entscheidung über die Berufung ist der Völkerbundsrat als richterliche Instanz tätig[8]). Diesen richterlichen Charakter der Entscheidungen hat der zum Bericht über Rechtsfragen des polnischen Munitionsladeplatzes in Danzig eingesetzte Juristenausschuß ausdrücklich hervorgehoben[9]) und daraus hergeleitet, daß es sich um Verwaltungsbeschlüsse des Völkerbundes deshalb nicht handeln könne, weil diese Danzig nicht betreffen könnten, welches nicht Mitglied des Völkerbundes ist; es bliebe also nur übrig, sie als richterliche Entscheidungen anzusehen. Es folgt dies aber auch aus dem Sinn des Artikels 39 des Pariser Vertrags. Der Artikel besagt, daß Danzig-polnische Streitigkeiten der Entscheidung (décision) des Hohen Kommissars zu unterbreiten sind. Von keiner beteiligten Seite ist je bestritten worden, daß es sich bei diesen Entscheidungen um solche richterlichen Charakters handelt[10]). Im Schrifttum ist jedoch einmal der Nachweis versucht worden, daß diese „Entscheidungen" lediglich Vermittlungen seien, weil die Völkerbundssatzung keine richterliche Funktion des Rates oder eines anderen Organs vorsehe[11]). Dem widerspricht jedoch der klare Wortlaut des Artikels 39: „entscheiden" heißt, eine Streitigkeit endgültig lösen und nicht, den beteiligten Parteien gute Ratschläge geben. Die durch die Entscheidung herbeigeführte Lösung ist für die Parteien auf Grund ihrer vertraglichen Unterwerfung unter die Entscheidung verbindlich — sonst würde es sich nur um einen Ratschlag handeln. Auch der Sinn des Artikels 39 stimmt mit dem klaren Wortlaut überein: gegen einen unverbindlichen Ratschlag die Möglichkeit einer Berufung (appel) an eine höhere Instanz zu geben, wäre widersinnig. Eine Berufung kann nur Zweck haben, wenn ohne sie eine Lösung endgültig wird. Dem kann nicht entgegengehalten werden, daß die Völkerbundssatzung eine richter-

[7]) Übereinkommen vom 20. 6. 1921, Journal officiel, 1921, S. 661 f., Grünbuch, I, S. 191 ff.

[8]) de Weck, S. 130.

[9]) Journal officiel, 1927, S. 1142.

[10]) Vergleiche Publications de la Cour, série B, no 11, S. 26; Kraus in: DJZ. 1926, Sp. 985 ff.; Schücking-Wehberg, S. 131.

[11]) Makowski, S. 186 f.

liche Tätigkeit von Völkerbundsorganen nicht vorsehe. Es handelt sich hier um eine besondere, dem Völkerbund zugedachte Aufgabe, die dieser ausdrücklich übernommen hat [12]). Es ist kein Grund ersichtlich, daß er sie nicht hätte übernehmen können. Übt aber der Hohe Kommissar bei seiner Entscheidung eine richterliche Tätigkeit aus, so kann auch die Entscheidung über die Berufung nur richterlichen Charakter haben. Dem widerspricht auch nicht, daß der Völkerbundsrat in vielen Fällen eine Einigung der Parteien herbeiführen konnte, die eine eigentliche Entscheidung unnötig machte und zur Zurücknahme der Berufung führte.

Aus dem richterlichen Charakter der Entscheidungen folgt, daß die international anerkannten Regeln über Rechtskraft und Kompetenzüberschreitungen des Richters auf sie Anwendung finden. Ist die Berufungsfrist verstrichen, ohne daß eine Partei Berufung eingelegt hat, so ist die Entscheidung rechtskräftig geworden; für spätere Fälle ist sie res iudicata. Dies ist um so unbedenklicher, als beide Parteien die Möglichkeit haben, eben durch die Berufung eventuelle Fehler zu rügen.

Bei der Entscheidung ist der Hohe Kommissar und der Rat des Völkerbundes an das Recht, in erster Linie an die zwischen Danzig und Polen abgeschlossenen Verträge gebunden.

Aus der Verpflichtung Danzigs und Polens, jede ihre Beziehungen berührende Streitigkeit der Entscheidung des Hohen Kommissars zu unterbreiten, folgt notwendigerweise, daß keiner der beiden Staaten eine solche Streitigkeit einseitig von sich aus durch Selbsthilfe lösen darf [13]). Für einseitig festgesetzte Maßnahmen oder Vergeltungsmaßnahmen zum Zwecke der Durchsetzung eines Anspruchs ist im Verhältnis Danzigs zu Polen kein Raum; vielmehr muß jeder Anspruch, wegen dessen ein Streit entsteht, der Entscheidung des Hohen Kommissars unterbreitet werden. Ebenso widerspricht es dem Zweck des Artikels 39, daß eine der Parteien während eines vor dem Hohen Kommissar schwebenden Verfahrens Maßnahmen ergreift, die der Entscheidung der Sache vorgreifen, oder eine vollendete Tatsache schaffen, welche die Ausführung der Entscheidung unmöglich macht oder sie mindestens erschwert. Ein derartiges Verhalten einer Partei kann leicht zu politischen Spannungen führen, die sich sowohl im Verhältnis Danzigs zu Polen als auch innerpolitisch auswirken können. Um die damit verbundenen Gefahren auf ein Mindestmaß zu beschränken, hat der Völkerbundsrat versucht, für diese Fälle beschleunigte Abhilfe zu schaffen. Am 13. März 1925 nahm der Rat einen Bericht an, der sich mit der Frage der Behandlung der-

---

[12]) Vergleiche den Ratsbeschluß vom 13. 2. 1920, Journal officiel, 1920, S. 53 ff.; Zbiór dokumentów, I, S. 14 ff.

[13]) Vergleiche Journal officiel, 1922, S. 1108.

artiger „actions directes“ befaßte[14]). Der Berichterstatter führte aus, daß weder Danzig noch Polen zu einer „action directe“ berechtigt seien; die Schwierigkeit liege jedoch bei der Frage, was in einem bestimmten Fall eine „action directe“ sei. Seiner Meinung nach sei sie dann gegeben, wenn eine Handlung oder Unterlassung vorliege, welche die öffentliche Sicherheit in Danzig oder die guten Beziehungen zwischen Danzig und Polen gefährde, oder ihnen ernstliche Hindernisse in den Weg lege. Der Rat des Völkerbundes, der in letzter Instanz berufen sei, die Danzig-polnischen Streitigkeiten zu entscheiden, sei selbstverständlich auch das zuständige Organ, um festzustellen, daß die eine oder andere Regierung eine „action directe“ statt der in den Verträgen vorgesehenen Rechtsmittel ergriffen habe. Da es im Ernstfall jedoch eine Gefahr bedeuten könne, eine Sitzung des Rats abzuwarten, solle die vorläufige Entscheidung, ob eine „action directe“ vorliege, dem Hohen Kommissar übertragen werden. Vorbehaltlich ihres Rechts, gegen diese Entscheidung Berufung einzulegen, sollen beide Regierungen sie bis zur endgültigen Entscheidung achten.

Diese Formulierung dessen, was als „action directe“ eine schnelle Erledigung finden soll, und auf welche Weise sie durchzuführen ist, hat auf die Dauer die Bedürfnisse der Praxis nicht befriedigen können. Zur Untersuchung der Frage setzte der Rat einen Juristenausschuß ein, der ihm am 1. Februar 1933 folgenden Vorschlag unterbreitete[15]):

Der Hohe Kommissar soll nach Anhören beider Parteien das Recht haben, sie zum Ergreifen von Maßnahmen aufzufordern, die er für notwendig hält, wenn eine der Parteien während eines vor ihm schwebenden Verfahrens erklärt, daß gewisse Handlungen der anderen Partei, die entweder bereits vollendet sind, oder vor ihrer Vollendung stehen

1. dem bestehenden Rechtszustand widersprechen,

2. die Entscheidung der Streitigkeit vorwegnehmen, indem sie eine Lage schaffen, welche die Rechte einer Partei bei einer Lösung der Streitigkeit stark beeinträchtigen würden,

3. geeignet sind, die öffentliche Sicherheit oder die normalen Beziehungen zwischen Danzig und Polen zu gefährden und ihnen ernstliche Hindernisse zu bereiten.

Das gleiche Verfahren soll angewandt werden, wenn noch kein Verfahren vor dem Hohen Kommissar schwebt, ihm aber von einer Partei innerhalb von 48 Stunden nach deren Kenntnis von derartigen Handlungen der anderen Partei eine Klage über den Hauptgegenstand der betreffenden Frage

[14]) Journal officiel, 1925, S. 468, 562 ff., besonders S. 564.
[15]) Journal officiel, 1933, S. 237.

eingereicht worden ist. Die vom Hohen Kommissar bezeichneten Maßnahmen sind sofort auszuführen und bis zur endgültigen Entscheidung der Gesamtfrage aufrechtzuerhalten. Auf Antrag einer Partei soll der Rat des Völkerbundes prüfen, ob diese Maßnahmen notwendig waren und sie nötigenfalls ändern. Selbstverständlich sei dieses Verfahren ein außerordentliches; der Hohe Kommissar habe sich bei dessen Anwendung zu vergegenwärtigen, daß er die Handlungsfreiheit Danzigs oder Polens nicht unnötig einschränken dürfe.

Die Aussprache über diesen Vorschlag wurde vom Rat am 1. Februar 1933 vertagt.

Literaturverzeichnis.

Abkommen vom 24. Oktober 1921 zwischen der Freien Stadt Danzig und Polen zur Ausführung und Ergänzung der Danzig-Polnischen Konvention (9. 11. 1920). (Danziger Grünbücher II) Danzig.

Amtliche Urkunden zum Vertrage zwischen der Freien Stadt Danzig und der Republik Polen vom 9. Nov. 1920. Zusgest. u. hrg. beim Senat der Freien Stadt Danzig. Zitiert als Grünbuch I a. Danzig.

Amtsblatt der Regierung zu Danzig, Jahrgang 1920, 1. Januar – 8. März. Danzig.

Anzilotti, Dr. D.: Lehrbuch des Völkerrechts. Band 1: Einführung – Allgem. Lehren. Vom Verfasser durchgesehene und autorisierte Übertragung nach der 3. italienischen Auflage von Cornelia Bruns u. Dr. Karl Schmid. Berlin u. Leipzig 1929.

Archiv der Friedensverträge. Herausgeg. v. Dorn, Kraus, Mendelssohn-Bartholdy, Niemeyer, Partsch, Rödiger, Rosenbaum. 2 Bände. 1. Band: Mannheim, Berlin, Leipzig 1923. 2. Band: Mannheim, Berlin, Leipzig 1926.

Ausnutzung des Danziger Hafens durch Polen. Entscheidung des Hohen Kommissars des Völkerbundes in der Freien Stadt Danzig vom 26. Oktober 1931. Danzig.

Baker, Ray Stannard: Woodrow Wilson and World Settlement. Written from his unpublished and personal material. 3 Bände. London 1922 f.

Baker, Ray Stannard: What Wilson did at Paris. New York 1923.

Beckmann, Gerhard: Die rechtliche Stellung des Freistaates Danzig. Dissertation, Königsberg 1921. Maschinenschrift.

Boghitchévitch, M.: Halbsouveränität. Administrative u. politische Autonomie seit dem Pariser Vertrage 1856. Berlin 1903.

Böhmert, Viktor: Die Rechtsgrundlagen der Beziehungen zwischen Danzig u. Polen. (Wissenschaftliche Beiträge zu aktuellen Fragen, Heft 6.) Berlin 1933.

Böhmert, Viktor: Die Rechtsgrundlagen der Beziehungen zwischen Danzig u. Polen. Zeitschrift für Völkerrecht, Band XV, Breslau 1930, S. 694 ff., u. Nachtrag, S. 749 ff.

Böhmert, Viktor: Zur Garantie der Verfassung, Danz. Jur. Mon. XII, 1933, S. 99 ff.

Brockdorff-Rantzau, Graf: Dokumente u. Gedanken um Versailles. Berlin 1925.

Bruns, Carl Georg: Staatsangehörigkeitswechsel und Option im Friedensvertrag von Versailles. Berlin u. Leipzig 1921.

Bumke, Siegfried: Die völkerrechtliche Stellung Danzigs nach dem Friedensvertrag. In: D.J.Z. 1919, S. 1012 f.

Bumke, Siegfried: Die völkerrechtliche Stellung Danzigs in: Recht und Wirtschaft, 9. Jahrg. 1920, Heft 3, S. 73 f.

Carnegie, Centre Européen de la Dotation—: Dantzig et quelques aspects du problème germano-polonais Bulletins 1—5, 1932.

Choloniewski, A.: Dantzig, ville polonaise. Bureau polonais de publications politiques. Paris 1919.

Clunet: La „Ville Libre" de Dantzig et la Pologne devant le droit international conventionnel. In: Journal de droit international, 1920, S. 481–486. Paris 1921.

Commission polonaise des travaux préparatoires au congrès de la Paix: Dantzig. Paris, Mars 1919.

Cour permanente de Justice Internationale. Publications.

Crusen, Georg: Verlust der Staatsangehörigkeit auf Grund des Friedensvertrages. In: Festgabe für Otto Liebmann, S. 48–52. Berlin 1920.

Crusen: Danzig. Artikel im: Wörterbuch des Völkerrechts u. der Diplomatie, begonnen von Hatschek, herausg. von Strupp. III. Band, S. 134–148. Berlin u. Leipzig 1929.

Crusen: Die Rechte der polnischen Minderheit in der Freien Stadt Danzig nach dem Gutachten des Haager Gerichtshofs vom 4. Februar 1932. Deutsche Juristen-Ztg. 1932, Sp. 383 ff.

Crusen: Danzig und Polen. Deutsche Juristen-Zeitung, 1933, Sp. 1394 ff.

Damme: Die Freiheit der „Freien Stadt" Danzig. In: Festgabe für Otto Liebmann, S. 53–60. Berlin 1920.

Dillon, Dr. E. J.: The Peace Conference. London 1920.

Dmowski, Roman: La Question Polonaise. Traduction du polonais par V. Gasztowtt. Paris 1909.

Donath, Herbert: Die auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt Danzig. Dissertation in Maschinenschrift. Würzburg 1923.

Ebray, Alcide: La Paix Malpropre (Versailles). Pour la réconciliation par la Vérité. Milano 1924.

Entscheidungen des Hohen Kommissars des Völkerbundes in der Freien Stadt Danzig. Zusgest. u. herg. beim Senat der Freien Stadt Danzig. 1921–1932. Danzig.

Fauchille, Paul: Traité De Droit International Public. Band I 1, 8ième édition. Paris 1922.

Filasiewicz, Stanislas: La Question Polonaise Pendant La Guerre Mondiale. (Recueil des Actes diplomatiques, Traités et Documents concernant la Pologne. Tome deuxième.) Paris MCMXX.

Foerster: Die Abtrennung Danzigs von Preußen und dem Deutschen Reiche. – Danziger Schriften für Politik und Wirtschaft, herausgeg. von Dr. Theod. Rudolph. Heft 4, S. 25–31. Danzig 1930.

Friedrich, Walter: Der Hohe Kommissar des Völkerbundes in Danzig. Leipziger Dissertation. Danzig 1932.

Funk, Martin Jos.: Die Danzig-polnische Zollunion. Der bisherige und der künftige Zollverteilungsschlüssel. (Probleme der Weltwirtschaft. Schriften des Instituts für Weltwirtschaft u. Seeverkehr an der Universität Kiel.) Jena 1926.

Gagel, Georg: Die völkerrechtliche Stellung Danzigs, insbesondere der Völkerbundskommissar. (Würzburger Dissertation.) München 1927.

Gerber: Die Führung der auswärtigen Angelegenheiten Danzigs durch Polen. Deutsche Juristen-Zeitung, 1929, Sp. 669 ff.

Gonsiorowski, Miroslas: Société des Nations et Problème de le Paix. 2 Bände. Paris 1927.

Der Hafen von Danzig. Herausgegeben vom Ausschuß für den Hafen und die Wasserwege von Danzig. Danzig 1926.

Harder, Hans Adolf: Danzig, Polen und der Völkerbund. Eine politische Studie. Berlin 1928.

Haskins, Charles Homer and Lord, Robert Howard: Some problems of the Peace Conference. Cambridge 1922.

Hawranke, Leo Alexander: Verfassungsrecht der Freien Stadt Danzig. Danzig 1931.

Hold-Ferneck, Alexander: Lehrbuch des Völkerrechts. 1. Teil, Leipzig 1930. 2. Teil, Leipzig 1932.

Horneffer, Reinhold: Die Entstehung des Staates. Eine staatstheoretische Untersuchung. Beiträge zum öffentlichen Recht der Gegenwart, Heft 4. Tübingen 1933.

Hoſtie, Jean: Questions de principe relatives au statut international de Dantzig. In: Revue de droit international et de législation comparée, 1933, S. 572 ff.; 1934, S. 77 ff.

House, Edw. Mandell, and Seymour, Charles: What Really Happened At Paris. The Story of The Peace Conference 1918—1919. By American Delegates. Edited by House a. Seymour. London 1921.

Huddleſton, Sisley: Peace Making At Paris. London 1919.

Jellinek, Georg: Über Staatsfragmente. In: Feſtgabe der jur. Fakultät der Univerſität Heidelberg für Großherzog Friedrich von Baden, S. 259–310. Heidelberg 1896.

Jellinek, Georg: Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882.

Kraus, Herbert, Die Stellung des Völkerbundskommiſſars in Danzig. D.J.Z. 1926, Sp. 985–991.

Kraus-Rödiger: Urkunden zum Friedensvertrag von Verſailles v. 28. Juni 1919, zuſammengeſtellt von Kraus-Rödiger. Berlin 1921.

Kaufmann, J.: Das ſtaatsrechtliche Verhältnis Danzigs zu Polen. Heft 5 der Schriften der Stadt Danzig. Danzig 1920.

Lannoy: Le Règlement de la question de Dantzig. In: Revue de droit international et de législation comparée, 3ième série tome II. 1921, S. 436 bis 455.

Lanſing, Robert: The Big Four and Others of the Peace Conference. London 1922.

Lanſing, Robert: Die Verſailler Friedensverhandlungen. Perſönliche Erinnerungen. Berlin 1921.

Leibholz: Artikel: Staatsangehörigkeit u. Friedensvertrag, in: Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, herausgeg. von Karl Strupp. 3. Band, S. 122 ff. Berlin u. Leipzig 1929.

Levesque, Geneviève: La situation international de Dantzig. Paris 1924.

Lewis, Malcolm: The Free City of Danzig. In: British Year Book of International Law, 1924, S. 89–102.

Libera, Caſimir: Le Régime juridique de la Vistule et du Niemen. Thèse de Dijon. Lyon 1929.

v. Liſt: Die Zukunft Danzigs. 2. Auflage. Danzig 1919.

v. Liſzt-Fleiſchmann: Das Völkerrecht. 12. Aufl. Berlin 1925.

Loening, Otto: Die Verfaſſung der Freien Stadt Danzig. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. 1921. S. 439–473.

Loening, Otto: Danzig. Sein Verhältnis zu Polen und ſeine Verfaſſung. Das Selbſtbeſtimmungsrecht der Deutſchen, Heft 3. Berlin 1921.

Loening, Otto: Die Freie Stadt Danzig. In: Die politiſchen Parteien der Staaten des Erdballs, Heft 2 u. 3. Münſter i. W. 1923.

Loening, Otto: Die völkerrechtliche Stellung Danzigs nach dem Verſailler Friedensvertrag. In: Recht und Wirtſchaft, 9. Jahrg. 1920, Heft 2, S. 39 ff.

Loening, Otto: Die Rechtsſtellung der Freien Stadt Danzig. 22. Heft der: Völkerrechtsfragen, herausgeg. von Heinrich Pohl und Max Wenzel. Berlin 1928.

Makowſki, Julien: La situation juridique du territoire de la Ville Libre de Dantzig. In: Revue Générale De Droit International Public. Tome XXX, S. 169–222. Paris 1923.

Martens-Triepel: Nouveau Recueil Général de Traités, 3ième série. Leipzig.

Milovanovitch, M.: Les Traités de Garantie au XIXe Siècle. Paris 1888.

Moritz, Erich: Der Völkerbund u. die Freie Stadt Danzig in ſtaats- u. völkerrechtlicher Beziehung. Diſſertation Jena 1922 (Maſchinenſchrift).

Nyß, Erneſt: Le droit international. Bruxelles 1912.

Oppenheim-Norburgh: International Law. 3d edition. London 1920.

Pfeuffer, Dr. Rudolph: Die völkerrechtliche Stellung der Freien Stadt Danzig. Heft 2 der Danziger ſtaats- u. völkerrechtlichen Schriften, herausgeg. von Dr. O. Loening. Danzig 1921.

Piccioni: Le statut international de Dantzig. In: Revue Générale de Droit International Public, Tome XXVIII, S. 84–106. Paris 1921.

Recke, Walter: Die gegneriſchen Gebietsforderungen u. ihre Vorgeſchichte, 4: Die Polen. In: Zehn Jahre Verſailles. Herausgeg. von Karl C. v. Loeſch und Max Hildebert Boehm. Band 3, S. 42–59. Berlin 1930.

Recke: Der diplomatiſche Kampf um Danzig vor und in Verſailles. – Danziger Schriften für Politik und Wirtſchaft. Herausgeber Dr. Theod. Rudolph. Heft 4, S. 9–20. Danzig 1930.

Recke, Walter: Die polniſche Frage als Problem der europäiſchen Politik. Berlin 1927.

Rogge, Albrecht: Die Verfaſſung des Memelgebietes. Ein Kommentar zur Memelkonvention. Berlin 1928.

Roth, Paul: Die Entſtehung des polniſchen Staates. Eine völkerrechtlich-politiſche Unterſuchung. Berlin 1926.

Rudolph, Theodor: Die Freie Stadt Danzig. In: Zehn Jahre Verſailles; herausgeg von Karl C. v. Loeſch u. Max Hildebert Boehm. III. Band, S. 313–325. Berlin 1930.

Rudolph, Theodor: Staat u. Bistum Danzig. In: Archiv für Politik u. Geſchichte, 1927. Heft 4, S. 443 ff. Berlin 1927.

Rudolph, Dr. Theodor: Die Rechtslage im Danzig-polniſchen Gdingenkonflikt. Heft 2 von: Material zum Problem Danzig, hrsg. v. Dr. Theod. Rudolph. Danzig 1931.

Rudolph, Theodor: Der Abſchnitt „Danzig" im Verſailler Vertrag. Danziger Schriften für Politik und Wirtſchaft; herausgeg. von Dr. Theodor Rudolph. Heft 4, S. 21 ff. Danzig 1930.

Rudolph, Theodor: Iſt Danzig Militär- u. Marineſtützpunkt Polens? Danzig 1927.

Sammlung der Dokumente zum Rechtsſtreit Danzig–Gdingen. Rechtsgutachten der vom Generalſekretär des Völkerbundes auf Erſuchen des Hohen Kommiſſars des Völkerbundes in Danzig benannten Sachverſtändigen. Veröffentlicht von der Regierung der Freien Stadt Danzig. Danzig.

Sapiens: Les droits de la Ville libre de Dantzig et de la Pologne. In: La Réconstruction de l'Europe. Série d'études documentaires. Paris 1925.

Schätzel, Walter: Der Staatsangehörigkeitswechſel bei Gebietsveränderungen. Zeitſchrift für Völkerrecht, Band XII, S. 86 ff.

Schröder: Die völkerrechtliche Stellung Danzigs. Ergänzungsheft zu Bd. XIV der Zeitſchrift für Völkerrecht. Breslau 1927.

Schücking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes. 3. Aufl. Berlin 1931.

Société des Nations, L'Avenir de la Ville de Dantzig. — Rapport au Conseil par Son Excellence M. le vicomte Ishii, Représentant du Japon. Distribué aux membres du Conseil et Secrétariat. Lauſanne 1920.

Société des Nations, Journal Officiel. London, ſeit 1920.

Staatsanzeiger für Danzig. Seit 13. März 1920. Danzig.

Tardieu, André: La Paix. Paris 1921.

Temperley, H. W. V.: A History of the Peace Conference of Paris. Published under the auspices of the Institute of International affairs. Band 1–6. London 1920–1924.

Toynbee, Arnold J.: Survey of International Affairs 1920—1923. Oxford University Press 1925.

Übereinkommen zwischen der Freien Stadt Danzig und der Republik Polen betr. die Ausnutzung des Danziger Hafens u. die Behandlung polnischer Staatsangehöriger u. anderer Personen poln. Herkunft oder Sprache auf dem Gebiete der Freien Stadt Danzig vom 5. August 1933 bzw. 18. Sept. 1933. Danzig. Ohne Angaben von Jahreszahl u. Herausgeber.

Verzijl: Die Rechtslage der Freien Stadt Danzig. In: Ostrecht, Monatsschrift für das Recht der osteuropäischen Staaten. 2. Jahrg. 1926, S. 353–385.

Der Waffenstillstand 1918–1919. Das Dokumenten-Material der Waffenstillstandsverhandlungen von Compiègne, Spa, Trier und Brüssel. Notenwechsel, Verhandlungsprotokolle, Verträge, Gesamttätigkeitsbericht. Im Auftrage der Deutschen Waffenstillstandskommission in Verbindung mit Hans Frhr. v. Hammerstein u. Otto Frhr. v. Stein herausgeg. von Dr. iur. Edmund Marhefka. 3 Bände. Berlin 1928.

de Weck, Nicolas: La Condition juridique du Conseil du Port et des Voies d'Eau de Dantzig. Paris 1933.

Zbiór dokumentów urzedowych dotyczacych stosunku Wolnego Miasta Gdánska do Rzeczypospolitej Polskiej. Cześć I 1918—1920 Gdánsk 1923. Cześć II 1921—1923 Gdánsk 1924.

Ziehm: Die Verwaltung Danzigs durch die interalliierten Hauptmächte und die Konstituierung der Freien Stadt Danzig. Danziger Schriften für Politik und Wirtschaft, herausg. von Dr. Theod. Rudolph. Heft 4, S. 33–45. Danzig 1930.

Zusammenstellung der zwischen der Freien Stadt Danzig und der Republik Polen abgeschlossenen Verträge, Abkommen und Vereinbarungen. 1920–1923, zitiert als Grünbuch V. 1924–1927, zitiert als Grünbuch X. 1928–1932, zitiert als Grünbuch XI. Zusammengestellt u. herausg. beim Senat der Freien Stadt Danzig. Danzig 1923, 1927, 1932.

Lebenslauf.

Am 14. Februar 1910 wurde ich als Sohn des Fabrikbesitzers Hermann Matschke und seiner Ehefrau Martha geb. Herrmann in Manebach in Thür. geboren. Von Ostern 1916 besuchte ich die Volksschule in Manebach, dann das Reformrealgymnasium in Ilmenau, das ich Ostern 1928 mit dem Zeugnis der Reife verliess. Ich studierte dann in Tübingen, Jena und Berlin Rechtswissenschaft und bestand am 16 Februar 1933 am Berliner Kammergericht die erste juristische Staatsprüfung. Am 5. Februar 1935 bestand ich die Doktorprüfung an der Juristischen Fakultät der Friedrich Wilhelm Universität zu Berlin und wurde am 8. Februar zum Doctor iuris utriusque promoviert.